

TEM-analyyseja

10/2009

Työttömyysturvan uudistuslinjausten ex ante-
vaikutusarviointia

Johanna Alatalo – Heikki Räisänen

ISSN 1797-5271
ISBN 978-952-227-155-6



Työttömyysturvan uudistuslinjausten ex ante -vaikutusarviointia

Johanna Alatalo – Heikki Räisänen

Työ- ja elinkeinoministeriö
Ministry of Employment and the Economy
Eteläesplanadi 4, 00130 Helsinki, Finland
Email: etunimi.sukunimi@tem.fi

Helsinki, helmikuu 2009

JOHANNA ALATALO – HEIKKI RÄISÄNEN: TYÖTTÖMYYSTURVAN UUDISTUSLINJAUSTEN EX ANTE - VAIKUTUSARVIOINTIA

Tiivistelmä: Analyysissä tarkastellaan työttömyysturvan työmarkkinavaikutuksia. Analyysi koostuu kahdesta osasta.

Ensimmäisessä osassa esitetään katsaus työttömyysturvan työmarkkinavaikutuksiin sekä teoreettiselta että empiiriseltä kannalta sisältäen kansainvälisiä tutkimustuloksia. Osuus koostuu pääasiassa kirjallisuusanalyysistä. Siinä arvioidaan myös Suomen työttömyysturvajärjestelmän uudistamisen eri vaihtoehtojen luonnetta ja mahdollisia vaikutustyyppejä.

Toinen osa käsittelee konkreettisesti sosiaaliturvan uudistusta valmistelevan SATA-komitean valmistelussa esillä olleen kahden työttömyysturvan uudistuslinjauksen mahdollisia vaikutuksia ex ante –arvioinnin tyypisesti. Arviointi keskittyy taloudellisiin ja työllisyysvaikutuksiin.

Arvioinnissa käsitellään vaihtoehtoa, jossa ansioturvan passiivikausi lyhennetään enimmäiskestoltaan yhteen vuoteen ja samaan aikaan työvoimapolitiikan aktivointitoimenpiteitä lisätään. Esitetyt herkkyysslaskelmat osoittavat, että työttömyysturvan enimmäiskeston lyhentämisen alentaessa keskimääräistä työttömyyden kestoa noin kolme päivää alenisivat työttömyysturvamenot suunnilleen saman verran kuin 6 kk kestoisten aktivointitoimenpiteiden järjestäminen vajaalle 18 000 hengelle aiheuttaisi. Valtiontaloudellisen tasapainon saavuttaminen edellyttäisi kuitenkin jonkin verran suurempaa työttömyyden keston lyhenemistä. Laskelmissa varioidaan aktivointitoimenpiteiden koostumusta ja uudistuksesta koituvien työttömyyttä lyhentävien vaikutusten suuruutta.

Arvioinnissa esitetään myös ansioturvan lisäpäiväoikeuden rajaamiseen 60 vuotta täyttäneille liittyviä vaikutusarvioita. Vaikka aiempiin vastaaviin uudistuksiin verrattuna nyt ollaan lähempänä normaalia eläkeikää, arvioidaan saavutettavan kaksi kolmasosaa aiemmista myönteisistä työllisyysvaikutuksista.

Kokonaisuutena kahden esillä olleen uudistuslinjauksen arvioidaan alentavan työttömyyttä tasovaiikutuksena vajaan 30 000 henkeä eli nykyisellä työttömyyden dynamiikalla keskimäärin noin 10 päivällä. Tämän valtiontaloudellinen vaikutus on noin 200 M€

Avainsanat: työttömyysturva, työmarkkinavaikutukset, työttömyyden kesto, aktiivinen työvoimapolitiikka

Abstract: This paper analyses the labour market outcome of unemployment benefit system. The analysis consists of two parts.

The first part presents an overview on the labour market outcome of unemployment benefit system both on theoretical and empirical point of view including international research findings. This part is mainly based on literature review. Also the various potential types of effects and their character following from the reform alternatives of the Finnish unemployment benefit system are specified.

The second part deals in concrete terms the potential outcomes of two reform guidelines which have been discussed at the SATA committee in charge of preparing a major social security reform in Finland. This is done by ex ante type of evaluation concentrating on economic and employment outcomes.

The evaluation analyses one alternative, where the maximum duration of the earnings-related unemployment benefit is cut to one year and simultaneously the active labour market policy measures are intensified. The sensitivity calculations show that an economic balance is achieved by some three days of lower average unemployment duration as simultaneously the active measures are provided for some extra 18,000 persons with a 6 months' average duration. The calculations include varying composition of the active labour market policy measures and the cuts in average unemployment duration following the intended reforms.

Evaluations are also presented based on one alternative where the entry into the additional benefit days without maximum duration for the elderly beneficiaries is restricted to those having filled 60 years of age. Despite the fact that this is close to the regular pensionable age in relation to the respective former reforms, two thirds of the previous positive employment effects are considered to be reached.

As a whole, these two reform policy guidelines are estimated to cut down the level of unemployment by almost 30,000 persons on average, which means taking the current unemployment dynamics into account the average shorter unemployment duration of some 10 days. The effect on fiscal burden is some 200 million Euros.

Keywords: unemployment benefit system, employment effects, unemployment duration, active labour market policy

SISÄLTÖ

SAATTEEKSI.....	1
OSA I. TYÖTTÖMYYSTURVAN TYÖMARKKINAVAIKUTUKSISTA	2
1.1 Teoreettisia lähtökohtia.....	2
1.2 OECD:n empiiriset havainnot	3
1.3 Empiirisiä tuloksia eri maista	5
1.4 Suomea koskevia näkökohtia.....	6
1.5 Arvioita	9
OSA II. TYÖTTÖMYYSTURVAN JA TYÖVOIMAPOLITIIKAN AKTIVOINTITOIMIEN UUDISTAMISEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTIA	10
2.1 Työttömyyden dynamiikka ja sen kustannukset	10
2.1.1 Suhdannetilanteen vaikutukset pitemmällä aikavälillä	11
2.2 Ansioturvan passiivikauden lyhentäminen ja lisätty aktivointi	11
2.2.1 Kesto ja lukittuminen	12
2.2.2 Aktivointi- ja työttömyysturvakustannusten arviointia.....	14
2.2.3 Volyyymi ja sijoittuminen	18
2.3 Lisäpäiväoikeuden arviointia.....	20
3. YHTEENVETO	22
LÄHTEET.....	25
LIITTEET	28

SAATTEEKSI

Tässä analyysipaperissa on kaksi osaa. Ensimmäisessä suoritetaan alustava katsaus työttömyysturvan työmarkkinavaikutuksiin. Toisessa osassa arvioidaan ansiosidonnaisen työttömyysturvan enimmäiskeston lyhentämisen ja työvoimapolitiikan aktivointitoimenpiteiden lisäämisen sekä lisäpäiväoikeuden rajoittamisen taloudellisia ja työllisyysvaikutuksia. Ensimmäinen osa on Heikki Räisänen ja toinen tekijöiden yhdessä laatima.

Ensimmäisen osan painopiste on kirjallisuuskatsauksena toteutettavassa teoreettisessa arvioinnissa sekä empiiristen tutkimustulosten esittelyssä. Toinen osa koostuu pääasiassa laskelmien muodossa esitettävistä arvioista sosiaaliturvaa uudistavan SATA-komitean valmistelussa esillä olleiden työttömyysturvaa koskevien linjausten työllisyysvaikutuksista herkkyyssanalyysiin.

Arviointityö on tehty SATA-komitean pyynnöstä koko vuoden 2008 aikana. Sitä on käsitelty ja alustavia tuloksia esitelty SATA-komitean johdon kanssa, SATA-komitean ansioturvajaostossa, komitean laskentaryhmässä sekä työ- ja elinkeinoministeriön johdolla toimivassa poikkihallinnollisessa aktiivitoimenpiteitä ja niiden vaikutusarvioita valmistelevassa työryhmässä. Tässä raportoitava arviointi on yhteenveto työ- ja elinkeinoministeriön tutkimus- ja ennakointiryhmässä suorittamastamme useaan otteeseen päivitetystä muistioista.

Kiitämme SATA-komitean johtoa todella haastavasta arviointipyyntöstä ja kaikkia eri luonnosten kommentointiin ja valmistelutyöhön osallistuneita kollegoitamme kritiikistä ja parannusehdotuksista. Haluamme kiittää Markku Lehtoa, Lauri Pelkosta, Matti Toiviaista, Anneli Solloa, Minna Liuttua, Marja Tuovista, Päivi Kermistä, Jari Peuraa, Mika Tuomaalaa sekä Teemu Lehtistä. Erityinen kiitos kuuluu Päivi Kermiselle, jonka taitavasti johtamassa työryhmässä ja sen keskustelujen piirissä olemme voineet testauttaa ja kehitellä arvioitamme.

Tammikuussa 2009

Johanna Alatalo
Heikki Räisänen

OSA I. TYÖTTÖMYYSTURVAN TYÖMARKKINAVAIKUTUKSISTA

1.1 Teoreettisia lähtökohtia

Työttömyysturvan korvaustaso suhteessa ansiotyöhön voi vaikuttaa paitsi etuuksien piiriin hakeutumiseen, myös etuuksilta pois hakeutumisen intensiteettiin ja sitä kautta etuusjaksojen keston. Etuuksien kestolla voi olla samansuuntainen vaikutus, etenkin etuuksilta pois hakeutumisen intensiteetin kautta.

Etuuksilla oloon liittyvät velvollisuudet ja niiden kasvu voi vaikuttaa samoin kuin etuuksien tason alennus, voidaan ajatella etuuksien saantiin liittyvien velvollisuuksien lisäämisen alentavan nettoetuuden arvoa suhteessa työntekoon. Tällaisia velvollisuuksia voivat olla esimerkiksi osallistuminen erilaisiin aktivointitoimiin, työnhaun aktiivisuutta koskevat velvoitteet tai ilmoittautumista ja toiminnasta raportointia koskevat velvoitteet.

Työttömyysturvajärjestelmän olemassaolo voi ylipäätään alentaa työttömyyden kustannuksia yksilölle ja siten pidentää työttömyyden kestoja. Toisaalta se voi nostaa työttömyyden jälkeisiä palkkoja ja parantaa yhteensovittamista, mikä vähentää myöhempää vaihtuvuutta. (Ehrenberg & Smith 1985, 513-4). On siis sekä kielteisiä että myönteisiä vaikutuksia.

Työttömyysturvan vaikutus tulee esiin erilaisissa työmarkkinasiirtymissä. Schmid ja Reissert (1996) erittelevät 16 erilaista siirtymää.

Taulukko 1. Työmarkkinasiirtymät Schmidin ja Reissertin mukaan

mistä\ mihin	työllisyyteen	työttömyyteen	toimenpiteelle	ulkopuolelle ¹
työllisyydestä	1	2	3	4
työttömyydestä	5	6	7	8
toimenpiteeltä	9	10	11	12
ulkopuolelta	13	14	15	16

He katsovat työttömyysturvan vaikuttavan pääasiassa siirtymiin 2 ja 5 eli työllisyyden ja työttömyyden välillä. Toistaiseksi (ainakin vuonna 1996) vähän käsitelty aihe on vaikutus siirtymiin 7 ja 9 eli työttömyydestä toimenpiteisiin ja toimenpiteistä työllisyyteen.

Schmid ja Reissert (1996) toteavat empiirisiin tutkimuksiin viitaten, että etuuksien kesto on tärkeämpi kuin korvaustaso (emt., 262-3). Yleisemmin voi todeta, että etuuksien rajoittamaton kesto pidentää työttömyyden kestoja, ellei samaan aikaan kiinnitetä huomiota työnhaun aktiivisuuden varmistamiseen (ks. Layard ym. 2005). Eurooppalaisissa työttömyysvakuutusjärjestelmissä ei työnantajien maksu ole yleensä alakohtaisen työttömyysriskin mukaan määräytyvä, joten järjestelmät subventoivat voimakkaasti kausiluontoisia aloja, kuten rakentamista, hotelli- ja ravitsemustoimintaa. (emt., 259). Toinen vaihtoehto olisi ns. experience-rating -tyyppinen järjestelmä, jossa työnantajan maksut määräytyisivät työttömyysriskin mukaan esimerkiksi jollain alakohtaisella tasolla poolattuna.

¹ Schmid ja Reissert käyttävät ”inactivity” eli epäaktiivisuus -termiä. Suomalaisessa keskustelussa työmarkkinoiden ulkopuolella olo on kuitenkin tavanomaisempi ilmaus.

Kätevä tapa verotuksen ja etuuksien yhteisvaikutusten tarkasteluun on ns. *kynnys- eli reservaatipalkan* tarkastelu. Sitä voidaan pitää työttömän laskennallisena vaatimuspalkkana, joka seuraa vero- ja sosiaaliturvajärjestelmien ominaisuuksista. Työttömällä on yleensä myös yksilöllinen vaatimuspalkkansa, jonka alle hän ei hyväksy tehtyä työtarjousta (Suomessa työttömällä on eräin edellytyksin velvollisuus ottaa vastaan tarjottua työtä ja työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimiston) tehtävänä on valvoa tätä). Tällaiseen yksilölliseen kynnyspalkkaan voivat vaikuttaa esimerkiksi työmatkakulut. Määritelmällisesti kynnyspalkka kuvaa sitä bruttopalkkaa, jolla käytettävissä oleva tulo muodostuu samaksi kuin työttömänä oltaessa. Teoriassa, kun kynnyspalkka ylittää minimipalkan (Suomessa esimerkiksi pienin työehtosopimusten mukainen palkkataso tai käypä palkka), seuraa tästä hakutyöttömyyttä. Tämä on tulosta siitä, ettei työtön hyväksy ilman muuta ensimmäistä avointa työpaikkaa, vaan pyrkii löytämään vähintään kynnyspalkkatasonsa mukaisen paikan.

1.2 OECD:n empiiriset havainnot

OECD:n vuoden 2006 työllisyyskatsauksessa on eritelty laajasti työttömyysturvan työmarkkinavaiikutuksia koskevia tutkimuksia sekä jäsenmaiden toteuttamien uudistusten suuntaa. OECD:n mukaan korvaustasoltaan korkeat ja pitkäkestoiset työttömyysturvaetuudet voivat nostaa työttömyyttä kahta kautta: 1) alentamalla työnhaun intensiteettiä ja työtarjousten hyväksymishalukkuutta sekä 2) alentamalla työstä poissaolon kustannuksia ne nostavat palkkavaatimuksia ja lopulta voivat laskea työvoiman kysyntää. OECD katsoo työttömyysturvan myönteisiksi vaikutuksiksi paremmat yhteensovittukset, mikä mahdollistaa paremman työssä pysymisen ja tuottavuuden.

Monet OECD:n jäsenmaat ovat alentaneet korvaustasoja tai etuuksien kestoja vuoden 1994 jälkeen. Työllistymistä on pyritty nopeuttamaan myös tiukentamalla työhön käytettävissä olon (work-availability conditions) ehtoja (lähinnä ammatilliset syyt, palkkaus ja/tai työn sijainti), tehokkaamalla sanktioiden käytöllä (useimmat maat ovat toteuttaneet olemassa olevia sanktioita systemaattisemmin) sekä tiukentamalla etuuden piiriin pääsyn kriteerejä (eligibility conditions) (useimmissa tapauksissa työssäoloehto on tiukennettu), myös odotusaikoja on otettu käyttöön joissain maissa, lisäksi etuuksia ja työtuloja voidaan joissain maissa yhdistää.

Anteliaat työttömyysturvaetuudet näyttävät nostavan tasapainotyöttömyyttä. Eräiden tulosten mukaan hyvät etuudet ovat yhteydessä alhaiseen naisten, nuorten ja ikääntyneiden työllisyyteen verrattuna parhaassa työiässä oleviin miehiin. Yleensäkin naisten ja nuorten työvoiman tarjonta on joustavampaa kuin miesten, joten se on herkempi erilaisille muutoksille. Toisaalta Pohjoismaissa naisten työllisyysaste on kansainvälisesti verrattuna korkea korkeista etuuksista huolimatta – Pohjoismaissa muun muassa lastenhoitopalveluiden hyvä saatavuus kompensoi muita työvoiman tarjontaa alentavia tekijöitä. Myös ikääntyneiden työllisyysasteet Pohjoismaissa ovat korkeat – vaikkakin Suomessa ne ovat muita Pohjoismaita matalampia. Keskimääräisessä OECD-maassa 10 prosenttiyksikön lasku bruttokorvausasteessa voisi laskea tasapainotyöttömyysastetta 1,2 prosenttiyksiköllä ja nostaa työllisyysastetta 1,7 prosenttiyksiköllä parhaassa työiässä olevilla miehillä ja 3,2 prosenttiyksikköä vastaavilla naisilla. Mikroaineistoilla tehdyt tutkimukset osoittavat etuuksien korvaustason lisäävän työttömyyden kestoa². Periaatteessa korkeampi työttömyysturva tai laajemmin korkeampi sosiaaliturva nostaa kynnyspalkkaa ja siten alentaa työn tarjontaa. Toisaalta on todettu, että nämä negatiiviset työn tarjontavaikutukset voidaan ainakin merkittävässä määrin välttää hyvällä etuushallinnolla eli aktiivisella työnhakuvelvollisuuden toteutuksella ja sopivien työpaikkojen vastaanottovelvollisuudella. (OECD 2006, 59).

² Tähän samaan ilmiöön viittaa myös Meyer 1990 (Schmidin ja Reissertin (1996, 260-1) mukaan): 10 prosenttiyksikön nousu korvaustasossa lisäsi työttömyyden kestoa puolitoista viikkoa.

Taulukko 2. Työttömyysturvan nettokorvausasteet ja kesto eräissä OECD-maassa v. 2004 (OECD 2006, 60)

	nettokorvausaste	työttömyysturva (vakuutus- turvan) kesto	keskim. nettokorvausaste 60 kk työttömyydelle
Aasia	54	8	8
Japani	62	8	48 (+2)
Korea	47	7	42
Engl. kielinen Eur. ulko- puolinen	54	4	4
Australia	45	0	46
Uusi Seelanti	56	0	54
Kanada	63	9	48
Yhdysvallat	54	6	36 (-6)
Engl. kielinen Eurooppa	51	11	11
Irlanti	49	15	64
Iso-Britannia	54	6	53 (-1)
Pohjois-Eurooppa	71	34	34
Tanska	70	48	70
Suomi	70	23	65 (-9)
Norja	68	36	58
Ruotsi	75	28	63
Läntinen Keski- Eurooppa	70	18	19
Itävalta	63	9	57 (-2)
Belgia	61	rajoittamaton	61
Ranska	75	23	57 (+4)
Saksa	69	12	66 (-3)
Alankomaat	74	24	66
Sveitsi	77	24	69
Etelä-Eurooppa	65	16	16
Kreikka	55	12	35
Italia	54	6	22 (+2)
Portugali	83	24	68
Espanja	67	21	49
Itä-Eurooppa	55	9	9
Tsekin tasavalta	56	5	53 (-5)
Unkari	49	9	39
Puola	59	12	54
Slovakia	56	8	40

Korvaussuhteella tarkoitetaan työttömyyskorvauksen ja työttömyyttä edeltävän palkan suhdetta. Taulukon nettokorvausaste on yhdistelmä eri perhetyyppistä ja ansiotasoa eräin täsmäntävin oletuksin. Australiassa ja Uudessa Seelannissa ei ole työttömyysvakuutusjärjestelmiä, korvaustaso on laskettu tarveharkintaisista järjestelmistä. Tsekin, Slovakian ja Espanjan korvaustasot laskevat ajassa, taulukossa alkuperäinen taso. Nettokorvausasteen laskeminen 60 kuukaudelle on

keskiarvo koko jaksolle eri ansiotasolla eräin täsmennyksin. Suluissa on esitetty muutos prosenttiyksikköinä vuosien 1995-2004 välillä.

Suomi on OECD:n tulkinnan mukaan toteuttanut vuosien 1994 ja 2004 välillä useita OECD:n työpaikkastrategian mukaisia muutoksia. Etuuksien korvaustasossa on kuitenkin tehty muutoksia eri suuntiin, kestossa ei mitään muutoksia. Sen sijaan työhön käytettävissä olon ehtoja on tiukennettu, etuuksien ja koulutuksen kytkentää muutettu, etuuden saamisehtoja muutettu, samoin odotusaikoja sekä työnteon kannustavuuden esteitä purettu. Suomen lisäksi Tanska, Ruotsi, Norja, Sveitsi sekä Itävalta ovat toteuttaneet useimmissa asiakohdissa työpaikkastrategian mukaisia uudistuksia.

1.3 Empiirisiä tuloksia eri maista

Wenger (2003) on havainnut Yhdysvaltoja koskevassa tutkimuksessaan, että työttömyysturva vaikuttaa samalla tavoin haitallisesti kokopäivätyössä ja epätyypillisissä töissä olevilla työntekijöillä työttömäksi jäämisen todennäköisyyden kasvuun, kun työntekijä on oikeutettu työttömyysturvaan. Hän toteaa johtopäätöksissään, että turvan kattavuuden parantaminen epätyypillisissä töissä olevien ryhmälle tulee kalliiksi.

Kuhn ja Riddell (2007) havaitsivat merkittäviä eroja Yhdysvaltain ja Kanadan rajan eri puolilla työhön osallistumisessa. Mainen osavaltion eräitä alueita ja New Brunswickiä pitkän aikavälin seurannassaan 1940-1991 tutkineet Kuhn ja Riddell selittävät huomattavan osan 25-29-vuotiaiden miesten työssäkäynnin eroista työttömyysturvajärjestelmän anteliaisuuden eroilla. Kanadan puolella 20 % nuorista miehistä työskenteli alle 26 viikkoa vuodessa, kun Yhdysvaltain puolella vastaava osuus oli vain kuusi prosenttia. Noin kaksi kolmasosaa tästä erosta voitiin selittää anteliaammalla New Brunswickin työttömyysturvajärjestelmällä Maineen nähden.

Katz ja Meyer (1990) (Sherkin ja Tyrrellin 2008 mukaan) totesivat Yhdysvaltoja koskien, että työttömyysturvan keston kasvattaminen 13 viikolla lisäsi työttömyyden kestoa kahdella viikolla. Jokaisen lisäviikon työttömyysturvan kestossa arvioitiin lisäävän työttömyyden kestoa 0,16 - 0,20 viikkoa eli noin yhden päivän.

Ruotsin vuosien 2001 ja 2002 uudistuksia koskevassa arvioinnissa Benmarker, Carling ja Holmlund (2007) päätyivät siihen, että tietyt etuuksien korotukset eivät tuottaneet kokonaisuutena selvää tulosta, sillä miehillä työttömyyden kesto kasvoi ja naisilla laski. Epäselväksi jäi kuitenkin, mitä samanaikaiset lastenhoitoon liittyvät uudistukset vaikuttivat. Kuitenkin kun eräs osa uudistuksia paransi etuuksia 20 työttömyysviikon jälkeen, laski tämä miesten työllistymistä 20 työttömyysviikon jälkeen.

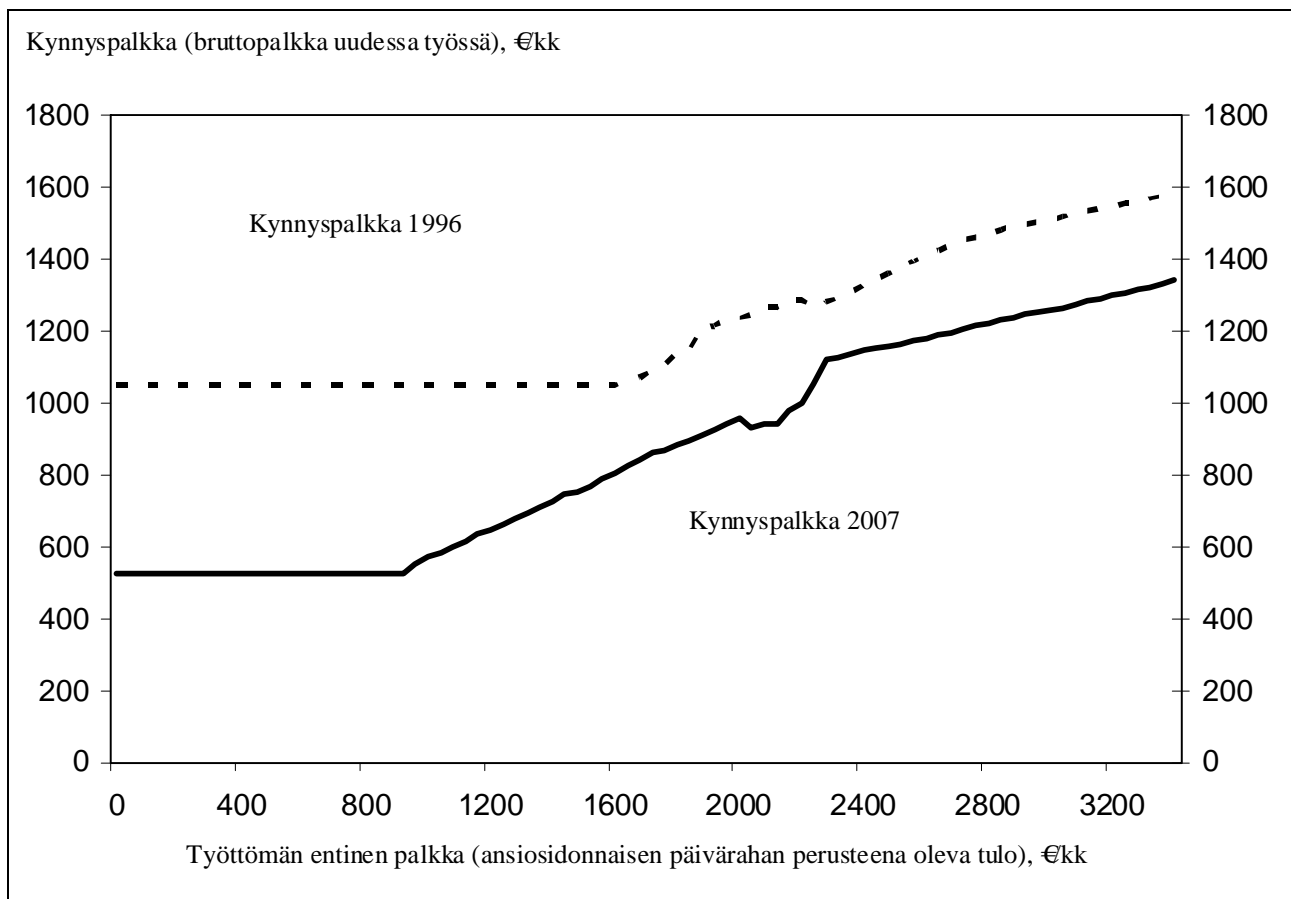
Työttömyysturvakysymyksiä on yleensä käsitelty myös osana laajempia työvoimapolitiittisia uudistuksia. Tanskan, Suomen, Saksan, Alankomaiden ja Iso-Britannian työvoimapolitiittisia uudistuksia yhdisti ainoastaan neljä seikkaa tarkastelluista 14:stä: kaikissa käsiteltiin työttömyysturvaa, julkisen työvoimapolitiittien roolia sekä kohderyhminä nuoria ja pitkäaikaistyöttömiä (Räisänen 2006). Vaikka työttömyysturvauudistuksia tehdään myös osana sosiaaliturvauudistuksia, ne ovat keskeisesti mukana tärkeissä työvoimapolitiittisissä uudistuksissa.

1.4 Suomea koskevia näkökohtia

Empiirisiä kynnyspalkkalaskelmia

Oheisessa VATT:ssa mikrosimulointitekniikalla laaditussa kynnyspalkkalaskelmassa pidetään lähtövuotena vuotta 1996, jonka jälkeen aloitettiin ns. kannustinloukku-uudistukset. Yksin asuvien työttömien kynnyspalkat ovat alentuneet etenkin vähimmäisturvaa saataessa eli työllistymisestä on tullut taloudellisesti aiempaa kannustavampaa. Vuoden 1996 jälkeen asumis- ja toimeentulotuen yhteensovitus on parannettu, työttömyysetuuksien sovittelua omien palkka- ja yrittäjätulojen suhteen on lievennetty, lastenhoidon tukijärjestelmää uudistettu ja ansiotulovähennystä korotettu ja se on kohdistettu vain palkka- ja yrittäjätuloihin. Laskelmissa on otettu huomioon ansio- ja vuokratasojen muutokset (asumistuen enimmäismäärien mukaan). Kuviota luetaan siten, että esimerkiksi 1200 euron palkalta työttömäksi jäätäessä piti vuonna 1996 saada runsaan 1000 euron tulot, jotta työllistyminen olisi vero- ja etuusmuutosten jälkeen kannattavaa, mutta vuonna 2007 siihen riitti jo runsaan 600 euron tulot. (VATT Talouden rakenteet 2007, ks. tarkemmin kynnyspalkkaan vaikuttavista tekijöistä Korkeamäki – Rauhanen – Räisänen – Viitamäki 2007, 8-10).

Kuvio 1. Kynnyspalkat vuosien 1996 ja 2007 vero- ja etuusperusteilla, €kuukaudessa



Lähde: VATT, TUJA-mallilaskelmat (Talouden rakenteet 2007, 70).

Periaatteena tulee pitää sitä, että työttömyyteen nähden aktiivisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuminen olisi aina kannustavaa (ainakin osallistumisesta aiheutuneita ylimääräisiä kuluja

korvattaisiin) ja avointen markkinoiden työ olisi vastaavasti aina kannustavampaa kuin aktiivitoimiin osallistuminen. Käytännössä näin ei aina ole.

Tulonjaon ja taloudellisen tehokkuuden välillä voi siis vallita käytännössä ristiriita. Jos sosiaaliturvaa kohennetaan, heikentää tämä työnteon kannustimia. Jos taas työnteon kannustimia parannetaan, voivat tulonjako- tai hyvinvointitavoitteet kärsiä.

Työttömyysloukut, työllistymisveroasteet ja veromuutosten vaikutukset

Seuraavassa esitetään likeinen täydentävä näkökulma työttömyysturvan työmarkkinavaikutuksiin nähden: kannustinvaikutusten, työllistymisveroasteiden ja veromuutosten työllisyysvaikutusten käsitteily on hyvin vastaavantyyppinen kuin puhdas työttömyysturvan tarkastelu.

*Kannustinloukkuja*³ on tutkittu Suomessa jonkin aikaa, mutta suhteellisen alhaisella intensiteetillä. Kyyrän (1999) estimointien perusteella työllistyminen kasvatti tuloja kotitalouksien tasolla keskimäärin 50 prosentilla. Pieni osa (4 %) työttömistä oli ottanut vastaan työtä, vaikka tulotaso laskikin. Tulojen kasvu jäi alle 25 prosenttiin runsaalla kahdella viidesosalla työllistyneistä. Laine ja Uusitalo (2001) arvioivat vuosien 1996-1998 kannustinloukku-uudistusten työllisyysvaikutuksia. He arvioivat uudistusten merkinneen noin 30 000 henkilötövuoden lisäystä. Parpon (2004) tutkimuksen mukaan 12 000 kotitaloutta ei hyötyisi työllistymisestä mitenkään eli veroaste on vähintään 100 prosenttia. Jos työttömyysloukuksi katsottaisiin 80 prosentin veroaste työllistyessä, olisi Parpon laskelmien mukaan vuonna 2003 46 000 kotitaloutta eli 13 % työttömyyden kokeneista kotitalouksista ollut työttömyysloukussa. Alaikäisiä lapsia omaavat ja etenkin yksinhuoltajat ovat tyyppinen työttömyysloukkuja kohtaava ryhmä.

Honkanen, Jäntti ja Pirttilä (2007) ovat laskeneet *työllistymisveroasteita* eli verojen ja tulonsiirtojen erotusta eli nettomääräisen veron kasvua suhteessa työstä saatavaan palkkaan. Vuonna 2004 keskimääräinen työllistymisveroaste oli 64 prosenttia, missä on laskua 10 vuodessa 8 prosenttiyksikköä. 64 prosentin työllistymisveroaste merkitsee sitä, että bruttopalkasta 36 prosenttia on lisäystä käteen jäävään tuloon. Loppuosa menee nettotulonsiirtojen kasvuun. Korkeimmat työllistymisveroasteet ovat yksinhuoltajilla ja muissa lapsiperheissä. Mikäli käytettäisiin 80 prosentin työllistymisveroastetta työttömyysloukun kriteerinä, olisi tässäkin tarkastelussa ongelma pahin yksinhuoltajilla, joista 43 % olisi näin määritellyssä työttömyysloukussa. Muista lapsiperheistä 27 % olisi työttömyysloukussa ja muista työttömistä runsaat 10 %.

Taulukko 3. Työllistymisveroasteet kotitaloustyypeittäin v. 1995-2004 (lähde: Honkanen, Jäntti, Pirttilä 2007, 326)

	1995	2000	2004
yksinasuva	77,1	71,5	68,5
lapseton pari	67,2	62,6	60,3
yksinhuoltaja	85,1	79,6	77,3
kaksi vanhempaa	77,5	71,0	68,6
muut	62,1	57,4	54,5
kaikki yhteensä	72,2	66,8	64,2

³ Kannustinloukut voidaan jakaa työttömyysloukkuun ja tuloloukkuun. Työttömyysloukku tarkoittaa tilannetta, jossa sosiaaliturvan antama toimeentulo on niin korkea, että taloudellinen kannustin työhön hakeutumiseen on vähäinen. Tuloloukku tarkoittaa puolestaan sellaista tilannetta, jossa ansiotyössä olevan bruttotulojen kasvu ei johda riittävään käytettävissä olevien tulojen kasvuun eli efektiivinen rajaveroaste on korkea. (Laine ja Uusitalo 2001, Viitamäki 1995).

Sellaisia työttömiä, joiden tulot eivät työllistyessä nouse yhtään, on alle 4 %. Näissä tilanteissa työllistymisveroaste on siis yli 100 prosenttia. Kotitaloustyypeittäin osuus on yksinhuoltajilla 7 % ja muilla lapsiperheillä 8 %, muissa kotitaloustyypeissä osuus jää korkeintaan 3 prosenttiin.

Työttömyysturvan tyypin perusteella ansioturvaa saavien työllistymisveroasteet ovat noin 10 prosenttiyksikköä korkeampia kuin työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavilla. Tämä merkitsee sitä, ettei ansioturvalta työllistyvien parempi odotettu palkka riitä kumoamaan paremman työttömyysturvan negatiivista vaikutusta työllistymisen kannustimiin. Mikäli palkat lasketaan työllisten palkkojen perusteella, ovat työllistymisveroasteet 8 prosenttiyksikköä alemmat kuin työttömien alkupalkkojen perusteella lasketut.

Veromuutosten vaikutuksia työllisyyteen on tutkittu viime vuosina verrattain vähän. Sinko (2003) päätyy siihen, että vuosien 1997-2001 verojen ja maksujen kevennykset ovat lisänneet työn kysyntää niin, että noin 10 % ko. vuosien työllisyyden paranemisesta on seurausta verojen alentamisesta. Tämä merkitsisi noin 15 000 – 20 000 työpaikkaa. Hieman pitempää aikaväliä tarkastelleet Kiander ja Kosonen (2006, 147) päätyvät arviossaan siihen, että veronkevennysten aikaansaama ostovoiman kasvu riittää selittämään noin 25 % vuosina 1996-2006 tapahtuneesta työllisyyden parantumisesta. Ansiotuloihin kohdistuvan veromuutoksen vaikutusta voidaan tarkastella osaltaan samoin kuin työttömyysturvan vaikutusta: kummallakin on merkitystä ansiotyön houkuttelevuuden kannalta ja ne molemmat vaikuttavat efektiiviseen työvoiman tarjontaan.

Suomea koskevia työttömyysturvatuloksia

Uusitalo (2005) katsoo, että työttömyysturvauudistuksilla on pyritty viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana parantamaan työttömien toimeentuloa ja pienentämään kannustinongelmia. Hän kiinnittää huomiota siihen, ettei järjestelmän toimivuudesta ole riittävästi tutkimustietoa.

Uusitalo ja Moisala (2003) tarkastelivat työttömyyskorvausten porrastusten vaikutuksia työttömyyden kestoon analysoimalla 1980-luvun porrastusten vaikutuksia. Vaikka työmarkkinatilanteet ovat muuttuneet paljon, tulosten perusteella porrastusten työttömyyttä pienentävää vaikutusta oli vaikea löytää.

Ikääntyneiden lisäpäiväoikeuden muutosta tarkastelleet Kyyrä ja Wilke (2006) havaitsivat, että lisäpäiväoikeuden alaikärajan nosto 53 vuodesta 55 vuoteen johti 53-54-vuotiaiden työttömyysriskin pienenemiseen, työttömyysjaksojen lyhenemiseen ja työttömyyden päättymisen aiempaa useammin työllistymiseen. Ikärajan noston vaikutus jokaista ikäkohorttia kohden voitiin arvioida 100 miljoonan euron säästöksi työttömyyspäivärahoissa.

Suomen sovitellun päivärahan järjestelmä poikkeaa Haatajan (2007) mukaan useimpien maiden järjestelmästä siinä, että meillä osittaisen työllistymisen aikainen työttömyysetuus sovitellaan palkan, eikä työttömyysajan kanssa. Suomessa ei ollut ennen vuoden 2007 loppua voimassa enimmäismaksuaikaa ja etuutta voidaan maksaa enimmäisajan täyttymisestä huolimatta vuoden 2009 loppuun saakka. Haatajan ja Korkeamäen (2007) tulosten mukaan soviteltuun työttömyyspäivärahaan liittyvät osittain alityöllisyys ja vastentahtoinen osa-aikatyö. Toisaalta osittainen työllistyminen paransi työttömien asemaa kokonaan työttömiin nähden, joskaan perhetasolla tulos ei ollut yhtä selvä. Vaikka tutkimusajankohtana sovitellun etuuden maksulla ei ollut takarajaa, oli pitkäaikais-työttömyys selvästi harvinaisempaa osittaisena kuin kokonaaikaisena. Osittainen työttömyys oli naisilla yleisempää.

Työmarkkinatukea koskien Sihto (1998) arvioi Ahon ja Vehviläisen tutkimuksen tulosten perusteella, että työmarkkinatuen vastikkeellisuuden tuominen ensi vaiheessa alle 20-vuotiaille ammattikouluttamattomille oli vaikutuksiltaan myönteinen uudistus. Myönteisistä vaikutuksista huolimatta Sihto arvioi, että uudistus lisäsi myös nuorten syrjäytymistä, sillä osa nuorista jättäytyi sekä koulutuksen ulkopuolelle että kirjautumatta työnhakijaksi.

Vuoden 2006 työmarkkinatukiuudistusta analysoinut Tuomaala (2007) totesi aktivointi- ja rahoitusuudistuksen muuttaneen työmarkkinatukea aktiivisemmaksi, joskaan varsinaisesta vaikuttavuudesta ei ollut vielä tietoa saatavissa. Kuitenkin passiivisen työmarkkinatuen saajien määrä laski noin 12 prosentilla kun työttömien määrä laski noin yhdeksällä prosentilla. Työmarkkinatuen aktivoinnin merkitystä työvoimatoimistotasolla päättyneen työttömyyden kestoon tarkasteltiin Räisäsen (2007) analyysissa. Useiden taustatekijöiden vakiointien jälkeenkin keskimääräistä suurempi työmarkkinatuen aktivointiaste työvoimatoimistossa johti lyhyempään päättyneen työttömyyden kestoon työvoimatoimistossa muihin toimistoihin verrattuna. Tulos on tietysti osittain tekninen relaatio ja samantyyppinen kuin Ollikaisen (2006) yksilöaineistolla saama, missä havaittiin naisten lyhyempien työttömyysjaksojen selittyvän aktiivitoimiin hakeutumisella.

1.5 Arvioita

Suomen työttömyysturvajärjestelmä poikkeaa institutionaalisilta oloiltaan monien muiden maiden tilanteesta. Järjestelmän olennaisia piirteitä ovat korkea kattavuus, kohtuullisen hyvä korvaustaso ja etenkin etuuksien pitkä, työmarkkinatuessa jopa lähes koko työiän mittainen enimmäiskesto. Olennainen seikka on myös se, että työmarkkinatuki on ollut 1990-luvun lopulta saakka työttömien pääasiallinen toimeentulomuoto. Järjestelmän pahimpia epäkohtia, kuten ikääntyneiden lisäpäiväoikeutta ja työttömyyseläkejärjestelmää sekä työmarkkinatuella pitkään olleiden aktivointia ja rahoitusvastuuta on korjattu.

Työttömyysturvan merkittävälle uudistustyölle on nyt, 2010-luvulle siirryttäessä otollinen ajankohda. Suuret ikäluokat alkavat siirtyä lähivuosina pois työelämästä. Työvoimatilanne on rakenteellisesti kiristymässä, enää ei voida puhua vain pisteittäisistä tai joidenkin alojen rekrytointiongelmista, vaan koko talous on siirtynyt rakenteellisesti tiukempia työmarkkinoita kohti. Tämä merkitsee sitä, että työmarkkinoilla olijat ja työttömyyttä kokevat ovat lähivuosina ja siitä eteenpäin aiempaa paremmin koulutettuja ja heidän edellytyksensä työpaikan vaihtoon ovat lähtökohtaisesti paremmat kuin työelämästä pois siirtyvällä ikäpolvella. Erittäin tärkeää on se, että työmarkkinatilanne on hyvä työttömäksi jäävän yksilön kannalta. Työttömyysturvaan lähivuosina tehtävät muutokset eivät merkitse näennäiskannustusta, vaan tarjolla olevia avoimia työpaikkoja ja muita työmahdollisuuksia on runsaasti tarjolla eri ammateissa ja aloilla. (Suhdannetilanteen vaikutusta käsitellään kappaleessa 2.1.1.).

Kansainvälisten ja Suomea koskevien tutkimusten perusteella näyttää siltä, että nimenomaan työttömyysetuuksien keston rajoittamista tulisi harkita nopeamman työllistymisen, lyhyempien työttömyysjaksojen ja pienempien työttömyyden kustannusten aikaan saamiseksi. Korvaustasolla ope- roimalla ei todennäköisesti pystytä saamaan aikaan vastaavia myönteisiä työmarkkinavaikutuksia, vaikka muutokset olisivat suuriakin. Korvaustasossa olevat kannustinongelmat, kuten lapsikorotukset ja mm. yksinhuoltajien tilanne eräissä tapauksissa ovat, eivät tarjoa yhtä laajaa mahdollisuutta saada muutoksilla aikaan myönteisiä työmarkkinavaikutuksia. Tällaiset muutokset jäisivät melko pisteittäisiksi. Huomattava korvaustason lasku taas olisi työttömyysturvan hyvinvointitavoitteiden ja sopivan työn etsimisen kannalta ongelmallista.

Vakuutusturvan keston rajoittaminen 500 päivästä alaspäin lisäisi todennäköisesti työnhakuaktiivisuutta ja olemassa olevien työtarjousten hyväksymishalukkuutta. Uudistuksen toteutustavalla voidaan vaikuttaa siihen, että tämä vaikutus on suurimmillaan siellä, missä työllistyminen on vielä todennäköistä, eikä ammattitaito ole liikaa kulunut työttömänä.

OSA II. TYÖTTÖMYYSTURVAN JA TYÖVOIMAPOLITIIKAN AKTIVOINTITOIMIEN UUDISTAMISEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTIA

Sosiaaliturvan uudistamista valmistelevan SATA-komitean piirissä esillä olleiden työttömyysturvan ja aktivointitoimien uudistamisvaihtoehtojen vaikutusten arviointia on syytä tehdä sekä sosiaalipoliittisten hyvinvointivaikutusten kannalta että työvoimapoliittisten vaikutusten näkökulmasta. Fisikaaliset ja muut kustannusvaikutukset liittyvät molempiin. Tässä osassa arvioidaan komitean piirissä esillä olleista uudistuslinjauksista kahta: 1) ansioturvan jakamista passiivi- ja aktiivikauteen, lisäämällä aktiivitoimenpiteiden käyttöä ja samanaikaista passiivikauden lyhentämistä yhteen vuoteen sekä 2) työttömyysturvan lisäpäiviin liittyvää uudistusta.

2.1 Työttömyyden dynamiikka ja sen kustannukset

Työttömyydessä on huomattavan suuri kokonaisdynamiikka. Vuosittain alkaa ja päättyy nykyisin noin 800 000 työttömyysjaksoa (päättynen työttömyyden kesto oli v. 2007 keskimäärin 14 viikkoa ja varanto keskimäärin 216 900). Tällöin yhden viikon keston muutos jaksojen kestossa voidaan esittää seuraavasti:

$$1/52 \text{ viikkoa} \times 800\,000 \text{ jaksoa} = n. 15\,400 \text{ henkilöä keskimäärin}$$

Tällöin vastaavasti yhden päivän keston vaikutus olisi keskimääräisessä tasossa noin 3 100 henkeä.

Tulovirran ja keston vaikutus varantoon voidaan kuvata oheisen taulukon tavoin.

Taulukko 1. Tulovirran ja keston vaikutus varantoon

	kesto, viikkoa								
tulovirta	8	9	10	11	12	13	14	15	16
600 000	92 308	103 846	115 385	126 923	138 462	150 000	161 538	173 077	184 615
650 000	100 000	112 500	125 000	137 500	150 000	162 500	175 000	187 500	200 000
700 000	107 692	121 154	134 615	148 077	161 538	175 000	188 462	201 923	215 385
750 000	115 385	129 808	144 231	158 654	173 077	187 500	201 923	216 346	230 769
800 000	123 077	138 462	153 846	169 231	184 615	200 000	215 385	230 769	246 154
850 000	130 769	147 115	163 462	179 808	196 154	212 500	228 846	245 192	261 538
900 000	138 462	155 769	173 077	190 385	207 692	225 000	242 308	259 615	276 923
950 000	146 154	164 423	182 692	200 962	219 231	237 500	255 769	274 038	292 308

Laskettaessa valtion osuutta työmarkkinatuen ja työttömyyspäivärahan kustannuksista merkitsee tällainen yhden viikon keston muutos kokonaisuutena valtiolle noin 100 M€n kustannusvaikutusta.

Vastaavasti yhden päivän kustannusvaikutus on valtiolle 20 miljoonan euron luokkaa. Jos kesto lyhenee, koituu säästöä ja päinvastoin. Laskelma⁴ voidaan esittää seuraavasti:

$$530 \text{ €/hlö/kk} \times 12 \text{ kk} \times 15\,400 \text{ henkilöä} = 98 \text{ M€}$$

2.1.1 Suhdannetilanteen vaikutukset pitemmällä aikavälillä

Maailmantalouden ongelmien vuoksi talouden kasvunäkymät Suomessa ovat heikentyneet nopeasti vuosille 2009 ja 2010. Nyt esillä olevan uudistushankkeen toteuttamista ei sinällään kannata miettiä suhdannepoliittisesta näkökulmasta kuin siltä osin, onko suhdannekuvalla myös pitemmän aikavälin vaikutuksia. Suomen työmarkkinoilla ollaan siirtymässä rakenteelliseen työvoiman niukkuuden aikakauteen. Suhdannekuva vaimentaa ja viivästää tämän vaikutuksen toteutumista muutamalla vuodella. Työ- ja elinkeinoministeriön syksyn 2008 ennuste on jo vanhentunut talouskehityksen heikennyttyä nopeasti (TEM:n lyhyen aikavälin talous- ja työmarkkinaennuste, syksy 2008). Kehityskuvan heikkeneminen toteutuu etenkin toisena hitaan kasvun vuonna. On todennäköistä, että vaikutusmekanismi toimii työttömyysjaksojen pitkittymisen ja rekrytoinnin vaikeutumisen kautta. Työttömyysjaksojen määrä kasvaa vain vähän ja epätasapaino tulo- ja poistumavirtojen välillä kasvaa toisena hitaan kasvun vuonna. Reaalitalouden kääntyessä jälleen kasvu-uralle, voivat työttömyysjaksot edelleen hieman pitkittyä tämän jälkeenkin. Suhdannekäänteet vaikuttavat työmarkkinoille viipeellä kumpaankin suuntaan. Laskuun lähettäessä työttömyyden rakenne ja työttömien työnhakijoiden keskimääräinen työllistyvyys ovat hyviä, selvästi muutamaa vuotta aiemmin vallinnutta tilannetta parempia. Suhdannelaskun alussa lisääntyvät lomautukset ja rekrytointi vaimenee, tapahtuu myös irtisanomisia. Vaikka uutisvirta luo vahvan mielikuvan todella heikosta työllisyyskehityksestä, on julkisuudelta näkymättömissä koko ajan rekrytointia ja myös alkavia sekä toimintaansa laajentavia yrityksiä. Joukkoi irtisanomisten (tai tuotannollisten irtisanomisten) osuus (toimipaikka lopetettu ja irtisanottu tuotannollisista tai taloudellisista syistä) alkaneen työttömyyden taustalla onkin ollut vain muutamia prosenttiyksikköjä viime vuosina. Se voi hieman kasvaa laskusuhdanteessa (1990-luvun lamavuosina se oli enimmillään 16 % alkaneesta työttömyydestä). Pääosa negatiivista vaikutusta työttömyyteen syntyy kuitenkin jaksojen pidentymisen ja hidastuneen uudelleentöylytyksen kautta. Määräaikaista työsuhteita jätetään uusimatta. Suhdannepoliittisiin näkökohtiin ja vaikutusmekanismeihin ei kuitenkaan tule työttömyysturvan ja aktivointitoimien käytön uudistamisen yhteydessä kiinnittää liiallista huomiota, koska kyse on selkeästi rakennepoliittisesta uudistuksesta, jonka tarkoituksena on parantaa työmarkkinoiden toimintaa. Mikäli käyttäytymisvaihteluksia työttömyysturvauudistuksesta kuitenkin syntyy, voi laskusuhdanteen jälkeen syntyä aluksi suurempi kertaluontoinen vaikutus.

Suhdannepoliittisesti työttömyysturvamenot toimivat taloudessa ns. automaattisina vakauttajina, koska niiden määrä kasvaa laskusuhdanteessa ja kompensoi osaltaan kulutuksen alenemista. Aktiivista työvoimapolitiikkaa voidaan päätösperäisenä luonnehtia ”puoliautomaattiseksi” vakauttajaksi, koska sitä on taipumusta lisätä matalasuhdanteessa ja supistaa korkeasuhdanteessa.

2.2 Ansioturvan passiivikauden lyhentäminen ja lisätty aktivointi

Työ- ja elinkeinoministeriössä on lähdetty siitä, että työttömien työnhakijoiden palvelussa ei lähtökohtaisesti pitäisi erotella henkilöitä eri palvelumuotoihin sen mukaan, minkä työttömyysturvajajin

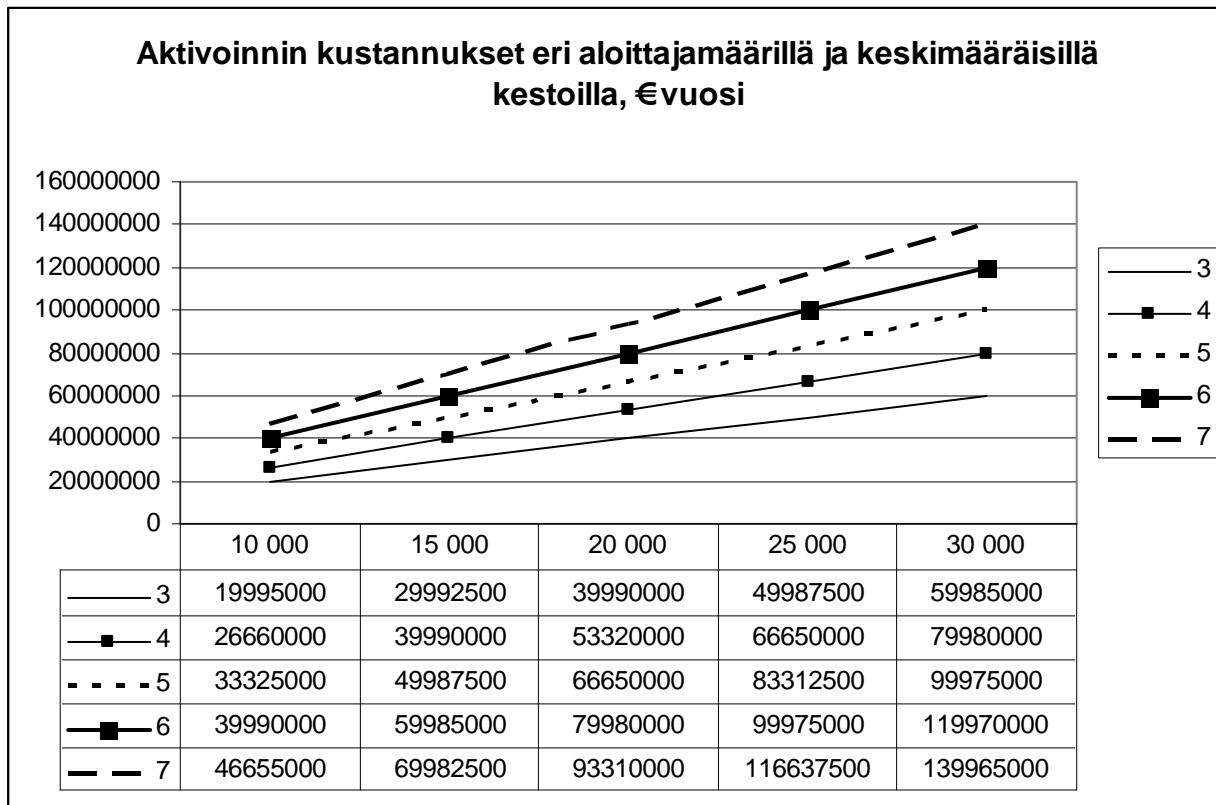
⁴ Laskelmaa voidaan tarkentaa käyttämällä täsmällisempiä etuuspäivien määriä ja etuustasojä.

piiriin he kuuluvat. Sen vuoksi ansioturvaan suunniteltujen muutosten vaikutusarvioinnissa on otettava huomioon myös vaikutukset työmarkkinatukea ja perusturvaa saavien osalta.

Ansioturvan passiivikauden lyhentäminen on merkittävä rakenteellinen kehittämistoimi. Se tulee vaikuttamaan työttömien työnhakijoiden käyttäytymiseen ja uudelleentyöllistymisen nopeuteen.

Seuraavissa graafeissa on hahmotettu lisätyn aktivoinnin kustannuksia sekä työttömyyden lyhene- misestä seuraavia säästöjä.

Kuvio 1. Aktivoinnin kustannukset aloittajamäärän ja keston mukaan



Aktivointitoimien keston ja aloittajamäärän varioinnilla päästään huomattavan erilaiseen lopputulokseen. Realistiset keskimääräiset kestot liikkuvat 4-6 kuukauden vaiheilla, sen sijaan aloittajavirtaa voidaan varioida enemmän, jos sillä arvioidaan saatavan myönteisiä vaikutuksia aikaan kohde-ryhmässä.

2.2.1 Kesto ja lukittuminen

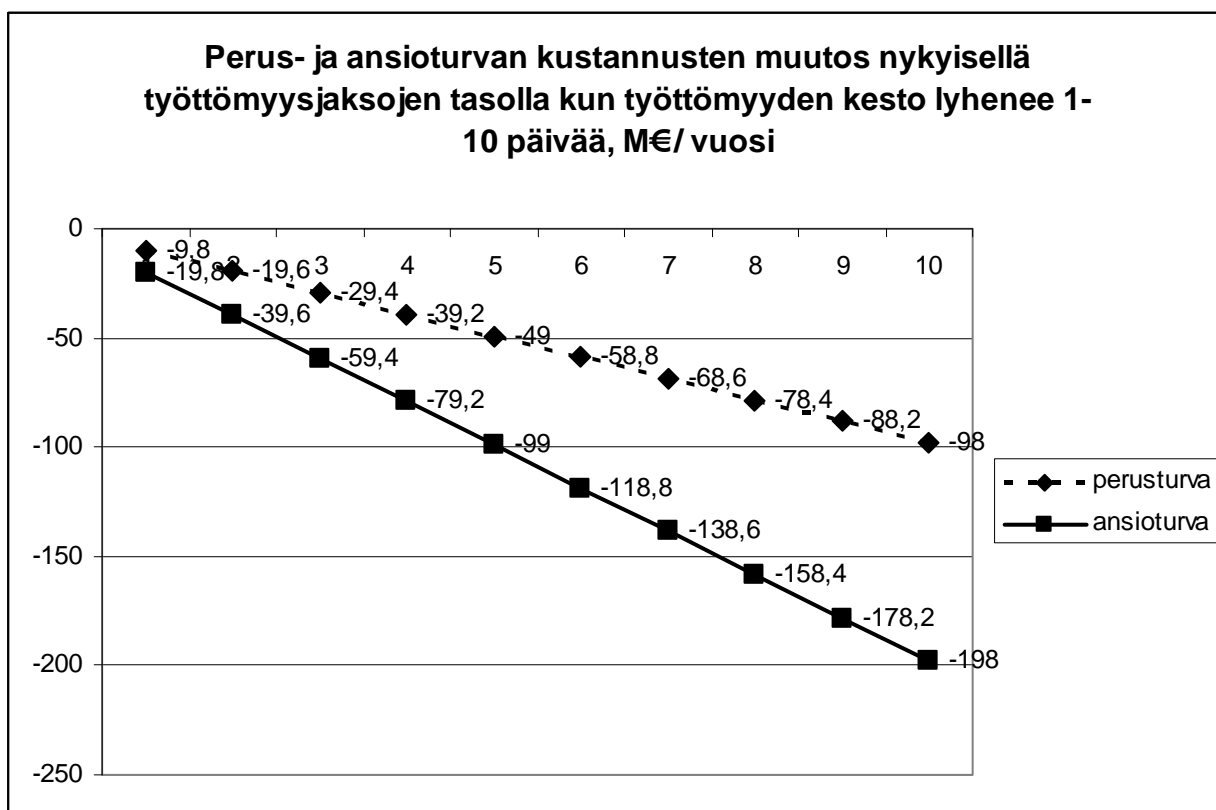
Aktiivitoimien keston mitoituksessa on otettava huomioon eräitä olennaisia tekijöitä. Hämäläinen ja Tuomala (2006) havaitsivat toimenpiteen aloittamisen jälkeen negatiivisen työllisyysvaikutuksen verrokkiryhmään nähden, mitä voidaan kutsua lukittumisvaikutukseksi. Toisin sanoen osallistujat ”lukittuvat” toimenpiteeseen verrattuna normaalia työnhakuaan jatkaviin verrokkiryhmän jäseniin. Positiiviset työllisyysvaikutukset ilmenevät ammatillisessa työvoimakoulutuksessa tyypillisesti noin neljän kuukauden osallistumisen jälkeen (emt., 68-70), yksityisen sektorin tukityöllistämässä tyypillisesti vasta viiden kuukauden jälkeen (emt., 81-2). Hämäläisen ja Tuomalan tulokset kertovat siitä, että toimenpiteet todella lukitsevat osallistujia verrokkeihin nähden, koska nämä kestot ovat

varsin lähellä ko. toimenpidetyyppien todellisia kestoja tutkimusajankohtana. (vrt. myös Aho, Virjo, Tyni ja Koponen 2005).

Itse toimenpiteen keston suunnittelussa on otettava huomioon aiottu vaikutus (esim. tavoiteltu osaamisen taso) ja verrattava tätä osallistujan lähtötasoon, mikä erotus määrittelee optimaalisen koulutuspuutteen. Joissain tapauksissa se voi olla hyvin lyhyt periodi (esimerkkinä vaikka hitsausluokkien voimaan saattaminen), toisissa taas varsin pitkä (esimerkkinä vaikka ohjelmoidun työstökoneen hoitajan koulutus tai yliopistoinsinöörin täydennyskoulutus).

Toimeenpanokapasiteetti asettaa rajoituksia lähinnä massamittaiselle hyvin lyhyiden toimenpiteiden toteuttamiselle. Tällöin esimerkiksi sopivien tukipaikkojen löytäminen, koulutuksen hankinta ja opiskelijavalinta sekä toimenpiteiden seuranta sekä toimenpiteisiin osallistumisesta annettavien ilmoitusten ja työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen ja työnhakusuunnitelmien päivittäminen voivat nousta kriittisiksi rajoitteiksi toimenpiteiden toteuttamiselle.

Kuvio 2. Työttömyysturvakustannusten muutoksen herkkyyden työttömyyden keston suhteen



Valtion kustannusten muutos saadaan oheisesta graafista kertomalla perusturvan kustannus kahdella, sillä kuviossa on oletettu etuuden saajien jakautuvan tasan perusturvaan ja ansioturvaan. Loppuosa ansioturvan kustannuksesta on työnantajien ja vakuutettujen rahoittamaa.

Nyt voitaisiin periaatteessa vertailla aktivoinnin ja työttömyyden kestojen muutoksen vaikutuksia keskenään ja valita optimaalinen aiottu kombinaatio. Tämä edellyttäisi kuitenkin sitä, että vaikutukset tunnettaisiin tarkkaan ennakolta, mikä ei ole käyttäytymisvaikutusten osalta yleensä mahdollista. Aktivoinnin lisäyksellä on myös myönteisiä vaikutuksia työttömyyden keston. Tämä koostuu paitsi teknisestä vaikutuksesta kun työttömyysjakso katkeaa, myös itse toimenpiteen vaikuttavuudesta.

Useissa maissa saatujen tulosten mukaan aktiivitoimien ”uhalla” on vaikutusta uudelleentyöllistymiseen, jopa enemmän kuin itse toimenpiteiden vaikuttavuudella (Black et. al. 2003). Tanskassa on saatu vastaava tulos (Geerdsen 2006, Rosholm ja Svarer 2008). Rosholmin ja Svarerin mukaan uhkavaikutus kasvaa aina vuoden kestoiseen työttömyyteen saakka, jonka jälkeen vaikutus alkaa heiketä. Uhkavaikutus lyhentää työttömyyttä keskimäärin jopa kolme viikkoa. Myös Tanskassa toteutetussa kokeilussa intensiivinen aktivointi lyhensi työttömyyden kestoja kokeilussa mukana olleiden kohdalla kolmella viikolla (Graversen 2008). Suomessa on valmistumassa työmarkkinatukea koskeva tutkimus, jonka ennakkotietojen mukaan (Tuomala ja Hämäläinen 2008) pitkään työttömänä olevilla ei havaita uhkavaikutusta. Tekijät tulkitsevat tuloksen niin, ettei pitkäaikaistyöttömillä ole mahdollisuutta välttää toimenpiteisiin osallistumista työllistymällä. Muista maista saatu evidenssi viittaa siihen, että lyhyemmän aikaa työttömänä olleilla, kuten ansioturvan saajilla, tilanne voi kuitenkin olla olennaisesti toinen.

Mikäli työttömyysturvan rakenteelliset uudistukset lyhentäisivät keskimääräistä kestoja viikolla, olisivat muutamaa alaoikealla aktivointitaulukossa sijaitsevaa vaihtoehtoa lukuun ottamatta kaikki muut taloudellisesti vähintään tasapainossa (valtiontaloudellinen puoli laskettava tarkemmin erikseen). Vaikka työttömyyden kestoja lyhentävät vaikutukset jäisivät muutamaa päivään, olisi lisätty aktivointi silti kalliista panostuksesta huolimatta taloudellisesti tasapainossa. Tämä johtaa hakemaan merkittäviä muutoksia, joilla käyttäytymisvaikutuksia todella saadaan syntymään. Mikäli tällaisia käyttäytymisvaikutuksia saadaan aikaan, alenevat kustannukset merkittävästi. Mikäli työttömyyden kesto lyhenisi vain yhdellä päivällä ja samaan aikaan aktivointia lisättäisiin huomattavasti, aiheutuisi merkittäviä lisäkustannuksia. Jos kuitenkin työttömyyden kesto lyhenisi selvästi enemmän (3 päivää tai viikon), voitaisiin lisäaktivoinnin kustannuksia kompensoida lyhentyneen työttömyyden keston tuomilla kustannussäästöillä.

Ahon (2008) pitkän aikavälin seurantatutkimuksen mukaan runsaat puolet työttömyyskausista päättyy pysyväisluonteiseen työllistymiseen, eikä tämä riippunut juurikaan työttömyyskausien kestosta. Ahon tulosten mukaan työttömyyskausien keston mediaani oli v. 1995 alkaneilla kausilla noin kaksi vuotta, mutta sittemmin v. 1998 ja 2001 alkaneilla kausilla se lyheni puoleentoista vuoteen. Noin 14 % työttömyyskausista kuluu aktiivitoimenpiteissä. Mikäli työttömyyskausi jatkuu pitkään, toistuu aktiivitoimiin osallistuminen keskimäärin puolentoista vuoden kuluttua edellisestä toimenpiteestä, tosin hajonta on suuri.

Ahon tulokset ovat sikäli merkittäviä, että politiikkaa suunniteltaessa ei yleensä oteta kunnollisesti huomioon sitä, että jonkin uuden aktivointioperaation piiriin tulevat ovat usein jo aiemminkin osallistuneet toimenpiteisiin. Kokonaan uusia, ensi kertaa työttömäksi tulevia henkilöitä on vain rajallisesti. (ks. myös Aho – Koponen 2008).

2.2.2 Aktivointi- ja työttömyysturvakustannusten arviointia

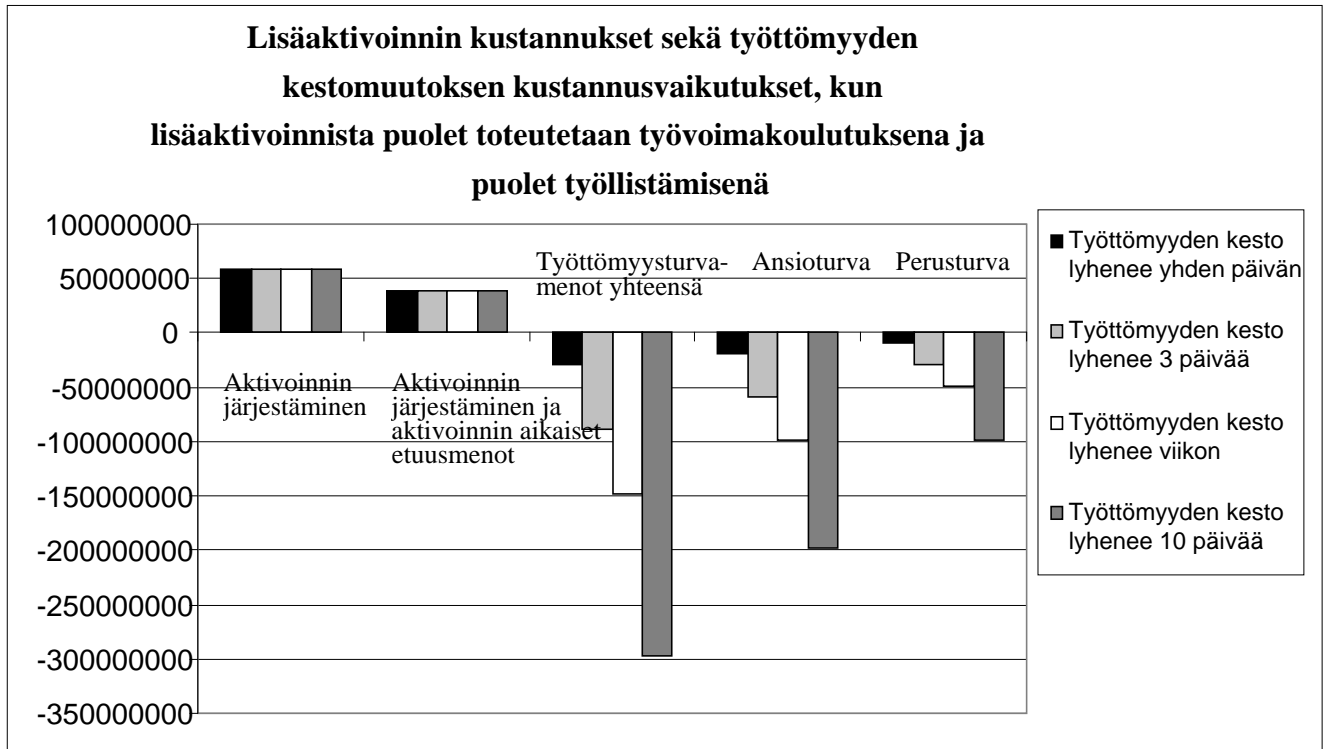
Ansioturvan passiivikauden lyhentämisessä on lähdetty liikkeelle siitä ajatuksesta, että sillä olisi vaikutusta työttömien työnhakijoiden käyttäytymiseen sekä uudelleen työllistymisen nopeuteen. Tämä on ollut lähtökohtana myös arvioitaessa lisäaktivoinnin kustannusvaikutuksia. Laskelmien avulla voidaan kuvata kustannuksia tekemällä oletuksia siitä, minkä verran työttömyyden kesto lyhenisi. Seuraavissa laskelmissa kustannuksia on arvioitu vaihtoehtoina työttömyyden keston lyheneminen yhdellä päivällä, kolmella päivällä, viikolla ja kymmenellä päivällä. Työttömyyden kestoilla ja sen muutoksilla on hyvin merkittäviä kustannusvaikutuksia. Tässä luvussa esitettävät kustannusvaikutukset kuvaavat uudistuksen kokonaiskustannuksia eri oletuksin. Työttömyyden keston lyhenemisestä syntyvä työttömyysturvamenojen aleneminen ei kokonaisuudessaan merkitse valtion menojen alenemista.

Laskelmissa on oletettu – työ- ja elinkeinoministeriön vetämässä työryhmässä käytyjen keskustelujen pohjalta - että aktivoinnin lisäys olisi 17800 aloittajaa vuodessa. Aktivoinnin kohdentamisen arvioinnissa voidaan käyttää apuna liitteenä olevaa virta-varanto-kaaviota. Siitä voidaan havaita, että edellä esitetyn laskelman mukainen aktiivivaihtoehtojen lisätarjonta (17 800 aloittajaa) kaksinkertaistaisi aktivoinnin volyymin 6-12 kuukauden työttömyyden kestoluokassa. Sama lisääktivoinnin volyymi voi luonnollisesti jakautua myös toisella tavalla (samalla lisääktivointimäärällä voidaan tarjota suurempi volyymi lyhyempikestoista koulutusta tai pienempi volyymi pidempikestoista koulutusta). Kyseessä on siis laskennallinen esimerkki.

Lisäksi laskelmissa on varioitu sitä, millä tavoin lisääktivointi painottuisi työvoimakoulutuksen lisäämiseen ja toisaalta palkkatuella työllistämiseen. Laskentavaihtoehtoja on ollut kolme: Ensimmäisessä vaihtoehdossa on arvioitu kustannuksia siinä tapauksessa, että puolet lisääktivoinnista toteutettaisiin työvoimapoliittisen koulutuksen lisäyksenä ja puolet palkkatuella työllistämisenä. Toisessa vaihtoehdossa 2/3 lisääktivoinnista toteutettaisiin työvoimapoliittisena koulutuksena ja 1/3 palkkatuella työllistämisenä. Kolmanneksi on arvioitu kustannuksia vaihtoehdossa, jossa lisääktivointi toteutettaisiin kokonaan työvoimakoulutuksena, vaikkei tätä voi ehkä pitää realistisena. Valitut vaihtoehdot ovat laskennallisia esimerkkejä, joiden avulla voidaan havainnollistaa sitä, miten painotukset vaikuttavat kustannuksiin.

Laskennallisena lähtökohtana on käytetty vaihtoehtoa, jossa lisääktivoinnin volyymi on edellä kuvattu 17800 aloittajaa, joka jakautuisi puoleksi työvoimakoulutuksen ja puoleksi palkkatuella työllistämisen kesken. Seuraavassa kuviossa on laskettu kustannukset tässä vaihtoehdossa. Sitä, kuinka suuri vaikutus tällä lisääktivoinnilla olisi työttömyyden keston (sen lyhenemiseen), ei voida kustannuslaskennan avulla arvioida eikä voida tulkita niin, että tietty lisäpanostus johtaisi tietynlaiseen kesto-vaikutukseen. Koska kuitenkin työttömyyden keston muutoksella on huomattavia kustannusvaikutuksia, on kuvioissa suhteutettu toisiinsa lisääktivoinnin kustannukset ja työttömyyden kesto-muutoksen kustannusvaikutukset.

Kuvio 3. Lisäaktivoinnin ja työttömyysturvan kustannusten herkkyys työttömyyden keston suhteen



Kuviossa aktivoinnin kustannukset koostuvat paitsi aktivointitoimien järjestämisen kustannuksista (noin 60 miljoonaa euroa), myös muutoksista etuusmenoissa aktivoinnin aikana. Kuvion tulkinna- sa voidaan siis verrata aktivoinnin järjestämisen kustannuksia työttömyyden keston lyhenemisen aiheuttamiin säästöihin. Aktivoinnin järjestämisen ja aktivoinnin aikaiset etuusmenot sisältävät myös lisäaktivoinnin myötä vähentyneen avoimen työttömyyden osalta säästyneet työttömyystur- vamenot. Aktivoinnin järjestämisen kustannukset kuvaavat siis niitä kustannuksia, joita työvoima- poliittisen koulutuksen ja palkkatuen lisäyksestä aiheutuisi. Laskennassa on käytetty karkeana ole- tuksena toteutuneita keskimääräisiä kustannuksia.

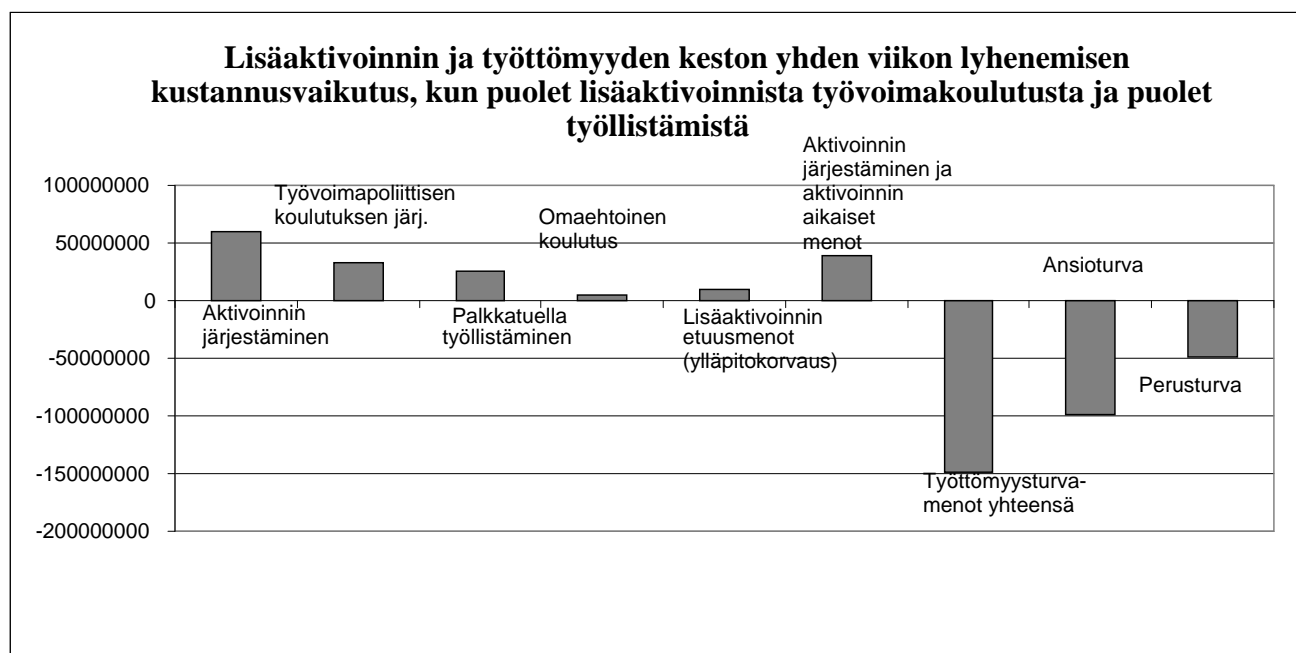
Lisäaktivointi aiheuttaa kustannuksia myös sitä kautta, että aktiivitoimenpiteissä oleville maksetaan ylläpitokorvauksia. Tällöin työttömyysetuusmenot kasvavat verrattuna työttömyysturvamenoihin vastaavalta passiiviturva-ajalta. Työvoimakoulutuksen ajalta etuusmenot ovat jonkin verran suu- remmat kuin ne olisivat vastaavalta työttömyysajalta (yhteensä noin 10 miljoonaa euroa). Lisäakti- voinnin kustannuksiin vaikuttaa kuitenkin myös se, kuinka suuri osa aktivoinnista on työvoimapo- liittista koulutusta ja kuinka suuri osa palkkatuella työllistämistä. Palkkatuella työllistäminen on kustannusvaikutuksiltaan edullisempaa kuin työvoimapolitiittinen koulutus – kustannuksia syntyy sitä kautta, että työnantajalle maksetaan palkkatuki, mutta toisaalta samanaikaisesti työttömyys- etuusmenot alenevat vastaavalta ajalta.

Mikäli siis suuri osa lisäaktivoinnista toteutettaisiin palkkatuella työllistämisen kautta, työttömyys- etuusmenojen aleneminen kompensoisi osittain lisäaktivoinnin kustannuksia. Juuri näin käy yllä olevassa kuviossa, jossa aktivoinnin kustannuksia (aktivoinnin järjestämisen kustannukset ja akti- voinnin aikaiset etuusmenot) alentaa se, että esimerkissä on oletettu, että puolet aktivoinnin lisäyk- sestä tapahtuisi työllistämisen kautta, jonka osalta etuusmenot alenisivat (yhteensä noin 35 miljo- naa euroa). Mikäli kaikki lisäaktivointi toteutettaisiin työvoimapolitiittista koulutusta lisäämällä, oli-

sivat kustannukset siis selvästi suuremmat. Laskennalliset esimerkit havainnollistavat eri aktivointivaihtoehtojen kustannusvaikutuksia, vaikka lisäaktivoinnin painotuksessa olennaista onkin oikeanlainen aktivoinnin kohdentaminen. Liitteessä on kuvattu vaihtoehto, jossa 2/3 lisäaktivoinnista toteutuisi työvoimapolitiittisena koulutuksena ja 1/3 palkkatuella työllistämisenä.

Kuviosta nähdään selvästi, että sillä, minkä verran työttömyyden kesto muuttuu, on hyvin suuri vaikutus kustannuksiin. Mikäli työttömyyden kesto lyhenisi yhdellä päivällä, alenisivat työttömyys-etuusmenot yhteensä noin 29,6 miljoonaa euroa. Samanaikaisesti kuviossa oletettu aktivoinnin lisäys aiheuttaisi noin 38,8 miljoonan euron kustannukset (60 milj. euroa aktivointitoimien kustannukset vähennettynä alentuneilla aktivoinnin ajan etuusmenoilla edellä kuvatulla tavalla). Mikäli työttömyyden kesto puolestaan lyhenisi kolmella päivällä, olisivat lisäaktivoinnin kokonaiskustannukset itse asiassa pienemmät kuin työttömyyden lyhentyneen keston kautta säästyneet etuusmenot. Tämä vaikutus on sitä voimakkaampi, mitä enemmän työttömyyden kesto lyhenee. Kuviossa on laskettu vaikutukset myös vaihtoehtoissa, joissa työttömyyden kesto lyhenisi viikolla tai jopa kymmenellä päivällä. Kaiken kaikkiaan työttömyyden keston muutoksilla on ratkaiseva merkitys kustannusten kannalta.

Kuvio 4. Lisäaktivoinnin ja työttömyysturvan kustannukset työttömyyden keston lyhenyessä yhden viikon



Yllä olevassa kuviossa on eritelty lisäaktivoinnin kustannuksia sen suhteen, miten aktivointi painotuisi työvoimapolitiittiseen koulutukseen, palkkatuella työllistämiseen ja omaehtoiseen koulutukseen. Kuten edellä, tässä on oletettu, että lisäaktivoinnista puolet olisi työvoimapolitiittista koulutusta ja puolet palkkatuella työllistämistä. Omaehtoisen koulutuksen osalta karkeana oletuksena on käytetty sitä, että sen keskimääräiset kustannukset olisivat samat kuin työvoimapolitiittisen koulutuksen kustannukset. On mahdollista, että uudistus lisäisi jonkin verran omaehtoiseen koulutukseen hakeutumista. Omaehtoiseen koulutukseen hakeutumisen halukkuutta on kuitenkin hyvin vaikea arvioida etukäteen ja siihen vaikuttanee myös se, millaisia muutoksia mahdollisesti aikuiskoulutusetuksissa ja niiden ehdoissa tapahtuu.

Kuviossa lisäaktivoinnin kustannukset on suhteutettu työttömyysetuuksien alenemisen vaikutuksiin. Kuten edellä, kuviossa on oletettu, että työttömyyden kesto lyhenisi viikolla. Kuviosta nähdään, että

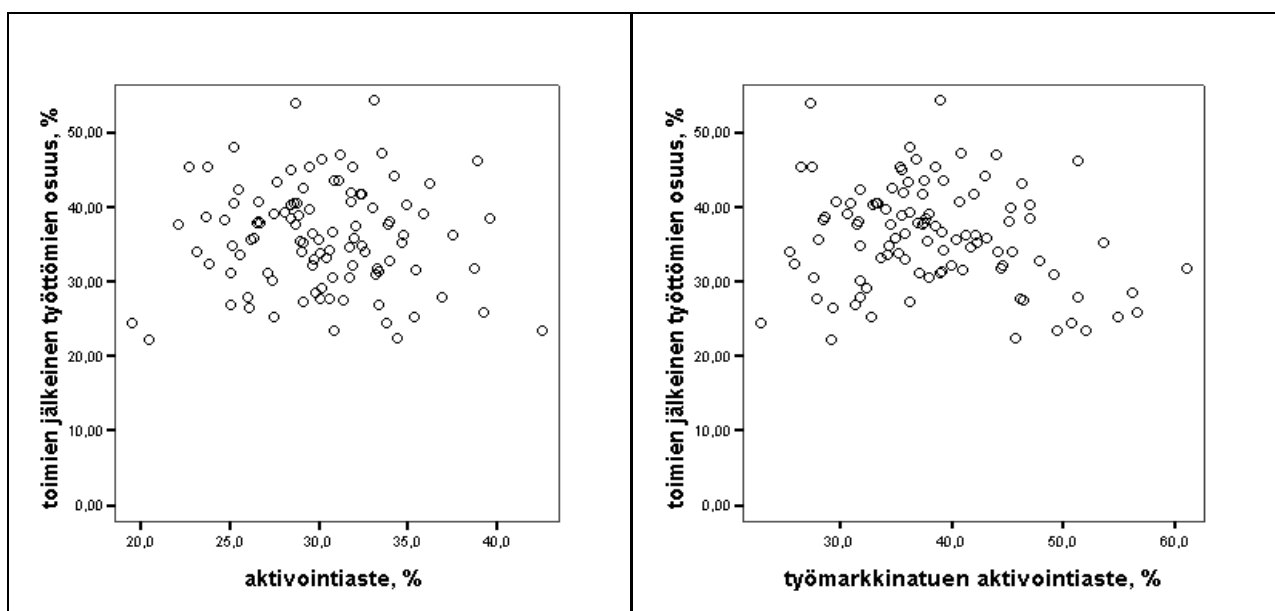
mikäli työttömyyden kesto lyhenisi viikolla, olisivat työttömyyden keston lyhenemisen aiheuttamat säästöt selvästi suuremmat kuin lisääktivoinnin kokonaiskustannukset (aktivoinnin järjestämisen kustannukset ja aktivoinnin aikaiset etuusmenot). Liitteessä on kuvattu vastaavia kustannuksia erilaisin oletuksin toisaalta sen suhteen, miten lisääktivointi painottuisi työvoimapoliittiseen koulutukseen ja palkkatuella työllistämiseen ja toisaalta sen suhteen, minkä verran työttömyyden kesto muuttuisi.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että työttömyyden keston lyhenemisellä on erittäin suuri merkitys. Mikäli työttömyyden keston ei juuri pystyittäisi vaikuttamaan ja samanaikaisesti panostettaisiin voimakkaasti lisääktivointiin, olisi seurauksena merkittävä kustannusten lisäys. Tavoitteena kuitenkin on, että aktivoinnin kautta voidaan parantaa työllistymisen edellytyksiä. Mikäli uudistuksella lisäksi on käyttäytymisvaikutuksia, jotka lyhentävät työttömyyden kestoja, alenevat kustannukset huomattavasti. Työttömyyden keston lyhetyssä viikolla (yli)kompensoi se laskelmissa käytetyn lisääktivoinnin aiheuttamat kustannukset. Jo tätä pienempi työttömyyden keston lyheneminen (laskelmissa 3 päivää) kompensoi kustannukset. Kuten edellä todettiin, kustannusten ja menojen muutosta on tarkasteltava tarkemmin valtiontalouden kannalta. Lisääktivoinnin kustannukset tulevat valtion maksettaviksi, mutta työttömyysturvamenojen alenemisesta aiheutuvat säästöt kohdistuvat vain osaltaan valtion menoihin.

2.2.3 Volyymi ja sijoittuminen

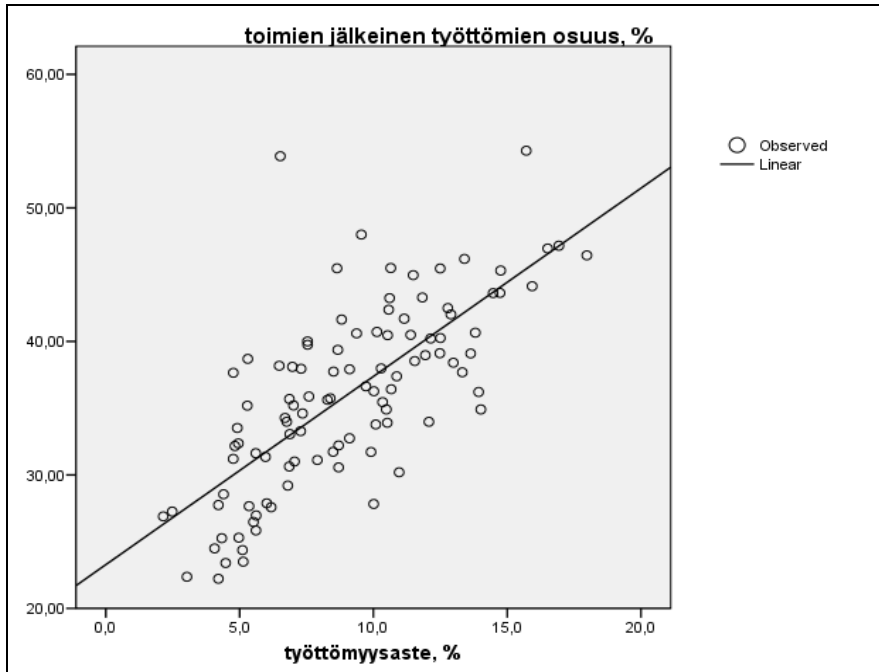
Seuraavaksi tarkastellaan sitä, onko aktivointiasteella ja työttömäksi jäämisen asteella toimenpiteiden jälkeen yhteyttä keskenään. Aluksi asiaa lähestytään TE-toimistotasoisella aineistolla, joka kuvaa tilannetta vuonna 2007. Työttömäksi jääminen on mitattu kolme kuukautta toimenpiteen suorittamisesta ja suhteutettu toimenpiteen päättäneisiin. Kuvion perusteella volyymilla ei ole TE-toimistotasolla merkitystä työttömäksi jäämisen asteeseen. Myöskään regressiomallin perusteella ei voida väittää, että mitään riippuvuutta esiintyisi. Tilanne viittaa siihen, että toimenpiteet on yleisesti osattu suunnitella ja toteuttaa niin, etteivät markkinat ole kylläntyneet.

Kuviot 5 ja 6. Aktivointiasteen ja toimien jälkeisen työttömäksi jäämisen asteen välinen riippuvuus v. 2007 työvoimatoimistoittain (5, vas.) ja vastaava työmarkkinatuen osalta (6, oik.)



Tarkasteltaessa pelkästään työmarkkinatuen aktivointiastetta, muodostuu kuva varsin samankaltaiseksi kuin kaikkea aktivointiakin tarkastellessa. Hajonta on suurta toimistojen välillä, eikä mitään riippuvuutta näyttäisi esiintyvän.

Kuvio 7. Työttömyysasteen ja toimien välisen työttömien osuuden välinen riippuvuus v. 2007 työvoimatoimistoittain



Aktivointiasteen ja toimenpiteiden jälkeisen työttömien osuuden välillä ei havaittu edellä riippuvuutta. TE-toimiston alueen työttömyysasteella on kuitenkin lievä yhteys aktivointiasteeseen ja voimakas yhteys toimien jälkeiseen työttömäksi jäävien osuuteen. Työttömyysasteen vaihtelu selittää 52 % toimenpiteiden jälkeisen työttömäksi jäämisen vaihtelusta (malli on muotoa $Y = 23,3 + 1,4X$ ***, jossa Y =toimien jälkeinen työttömien osuus ja X =työttömyysaste). Mallin perusteella yhden prosenttiyksikön työttömyysasteen nousu lisää toimien jälkeistä työttömäksi jäävien osuutta keskimäärin 1,4 prosenttiyksikköä.

Volyymin ja työhönsijoittumisen yhteydet työvoimapolitiikassa ovat kokonaisuutena monien tekijöiden summa. Työvoimapolitiisista toimista etenkin tukityöllistäminen on aiemmin toiminut vastasyklisesti, työvoimakoulutus lievemmin – esimerkiksi 1990-luvun laman aikana tukityöllistämistä lisättiin selvästi. Volyymin lisäys matalasuhdanteessa merkitsee sitä, että markkinoilla on paljon työnhakijoita suhteessa alentuneeseen avointen työpaikkojen määrään. Tällöin edellytykset nopeaan työhönsijoittumiseen eivät ole hyvät. Vastaavasti korkeasuhdanteessa volyyymia yleensä supistetaan ja avointen työpaikkojen määrä kasvaa. Tällöin työhönsijoittumisen edellytyksetkin paranevat. Työvoimapolitiikan volyyymi suhteessa kaikkeen rekrytointiin on kuitenkin sen verran vähäinen, ettei markkinoita voida kokonaisuutena kyllästyä työvoimapolitiikalla.

Taulukko 2. Eri turvamuotojen aktivointiasteet työvoimatoimistoittain v. 2007

	N	vaihtelu- väli	minimi	maksimi	keskiarvo	keskihajonta	varianssi
vakuutusturvan aktivointiaste, %	102	31,63	12,12	43,75	26,3543	4,92922	24,297
työmarkkinatuen aktivointiaste, %	102	38,1	22,9	61,0	38,404	7,6564	58,621

Vakuutusturvan aktivointiaste on laskettu TE-toimistoaineistossa vähentämällä kokonaistyöttömistä työmarkkinatukea saavien määrä, aktiivitoimissa olevien osalta on menetelty samoin⁵. Vakuutusturva sisältää ohessa peruspäivärahaa ja ansiosidonnaista päivärahaa saavien määrät. Havaitaan, että työmarkkinatuen aktivointiaste on huomattavasti vakuutusturvaa saavien aktivointiastetta korkeampi ja myös eri tavoin mitattu vaihtelu on suurempaa työmarkkinatuessa.

2.3 Lisäpäiväoikeuden arviointia

Kyyrä ja Wilke (2006) ovat tutkineet lisäpäiväoikeuden vaikutuksia. Heidän keskeinen tuloksensa oli, että vuoden 1997 lisäpäiväoikeuden ikärajan noston jälkeen 53-54-vuotiaiden työttömyysriski pieneni, työttömyysjaksot lyhenivät ja työttömyys päättyi useammin työllistymiseen. Uudistuksen jälkeen 53-54-vuotiaat, joihin asemaan uudistus vaikutti, eivät juurikaan poikenneet työttömyyskokenustensa osalta 50-52-vuotiaista. Ikärajan noston vaikutus arvioitiin johtaneen yksityisellä sektorilla 100 miljoonan euron työttömyyspäivärahan säästöihin jokaista ikäkohorttia kohden.

Romppanen ja Rantala (2003) ovat tutkineet ikääntyvien työmarkkina-asemaa ja havainneet irtisanomisten kohdistuvan usein varhaiseläkemahdollisuuksien piirissä oleviin ikääntyviin. Työttömyyseläkkeen ja yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajojen nostot ja muut ehtojen muutokset vähensivät niiden vetoa.

Lisäpäiväoikeuteen kohdistuu työmarkkinoilla spekulatiota. Alun perin työttömyyseläkejärjestelmä suunniteltiin turvaamaan rakennemuutoksissa työpaikkansa menettävien ikääntyneiden sosiaaliturvaa. Tämän jälkeen ikääntyneiden asema työmarkkinoilla ja yhteiskunnassa on muuttunut nopeasti. Eläkepolitiikalla pyritään jatkamaan työuria ja varhaiseläkejärjestelmiä on tukittu. Aiemmat kokemukset lisäpäiväoikeuden rajoittamisesta ovat yksiselitteisen myönteisiä. Niihin kytkeytynyt ylimääräinen järjestelmätyöttömyys on saatu lähes poistettua. Rakennemuutostilanteissa kerrotaan usein julkisuuteen, että irtisanottavista osa pääsee eläkejärjestelyjen piiriin. Tätä voidaan pitää eräänlaisena ikäsyrynnän muotona, joka heikentää kokeneen työvoiman asemaa. Ilman järjestelmäm muutosta ja julkisen vallan aktiivisuutta se ei onnistu.

Jos työelämästä poistumisen mahdollistava ikä nostetaan 60 vuoteen, pidentää tämä työuria. Vaihdohtona työttömäksi joutuneelle on työllistyminen ja työuran jatkaminen, ei odottelu ja spekulointi lisäpäiväoikeudella. Suurin vaikutus saavutetaan kuitenkin ennaltaehkäisyllä: yrityksissä ei olisi enää taipuisasti irtisanottavaa kokenutta työvoimaa. Yksilöllinen spekulointi on myös tavallista, ajatellaan ”päästävän” lisäpäiville, jos ei ole taloudellista tai muuta insentiiviä jatkaa työssä. Tällai-

⁵ Menetelmä todennäköisesti yliarvioi lievästi vakuutusturvan saajien määrää ja vakuutusturvalla aktivoitujen määrää, mutta näitä voi pitää hyvinä approksimaatioina. Laskelmassa ne työttömät, jotka eivät saa työmarkkinatukea, lasketaan työttömyyspäivärahalla olijoiksi.

nen spekulointi on yhteiskuntapoliittisesti erittäin haitallista ja kallista. Sen vaihtoehtona on työnte-ko, arvonlisäys ja verotulojen kasvu.

Jos ikäraja edelleen nostettaisiin siten, että esimerkiksi 60 vuotta täyttänyt voisi saada passiivitur-vaa kaksi vuotta, jonka jälkeen on mahdollista siirtyä vanhuuseläkkeelle, lisäisi tämä alle 60-vuotiaiden työllisyyttä ja vähentäisi työttömyyttä. On kuitenkin todennäköistä, että vaikutus ei olisi aivan yhtä puhdas kuin aiemmissa ikärajan nostoissa, koska nyt ollaan jo lähellä vanhuuseläkeikää. Tässä mielessä kahden vuoden passiiviturvan maksukauden mahdollistaminen 60 vuotta täyttäneille lienee myös työvoimapoliittisesti hyväksyttävissä.

Karisalmi, Tuominen ja Kaliva (2008) havaitsivat, että työssä jatkamista lisäsivät mm. hyvä koulu-tustaso, työnantajan ikäpolitiikka, harvoin tapahtuva psyykinen kuormittuminen ja se, ettei yksi-tyistä eläkevakuutusta tai työnantajan järjestämää lisäeläketurvaa ollut. Työttömyysputken ehdot ovat 1990-luvun lamavuosista lähtien tiukentuneet. Vuonna 2005 eläkeuudistuksessa lisäpäiväoi-keuden alaikäraja nousi 57 vuoteen ja työttömyyseläke poistui. Vuonna 1950 ja myöhemmin synty-neillä lisäpäivät jatkuvat vanhuuseläkkeelle 62-65 vuoden iässä siirtymiseen. (Rantala 2008).

Työn päättymisen riski 55-59-vuotiailla on nuorempaa ikäryhmää selvästi korkeampi ja vaihtelu eri vuosina on suurta. Vaihtelua selittävät eläkereittien muutokset. Esimerkiksi vuonna 2002 15 % edellisen vuoden työllisistä tässä ikäryhmässä lopetti työn. Työttömäksi jääminen on vaihdellut eri vuosina 55-59-vuotiailla työllisillä lamavuosien 9 prosentin ja 2000-luvun alun 5 prosentin välillä. (Rantala 2008, 46). Ongelmallista ikääntyneiden työttömäksi jäämisessä on sen pysyvyys ja uudel-leentyöllistymisen vaikeus: Rantalan aineiston perusteella 55-59-vuotiaina työttömäksi jääneistä 90-95 prosenttia oli 60-61 vuoden iässä työttömyyseläkkeellä tai työttömänä (emt, 45). Hän katsoo, että ”putken alaikärajan korotus on lykännyt työttömäksi tuloa ja osaltaan vähentänyt työttömyyttä” (emt, 48) ja työttömäksi jääneiden ”työllistymisen esteenä voi olla myös työttömyysputken antama varmuus toimeentulon säilymisestä” (emt, 53).

Työttömyysputken lisäpäiväoikeuden ikärajan noston voidaan ajatella toimivan edelleen aiempien muutosten suuntaisesti, mutta ei kenties enää yhtä voimakkaasti, koska ollaan lähellä normaalia eläkeikää. Muutos lisäisi työssä jatkamista ja alentaisi ikääntyneiden työttömyysriskiä lähelle aiem-pien ikäkohorttien riskitasoa. Todennäköistä on, etteivät muutokset kuitenkaan vaikuttaisi työttö-mäksi jäävien uudelleentyöllistymismahdollisuuksiin. Tämän vuoksi tarvittaisiin erilaisia kohden-nettuja ikääntyneiden työn vastaanottamista edistäviä kannustimia tai työnantajille kannustimia rek-rytoida ikääntyneitä työttömäksi jääneitä.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on laskettu lisäpäiväoikeuden alarajan noston mahdollisia vaiku-tuksia (Anneli Sollo). Laskelmat antavat luotettavan kuvan kehityksestä staattisessa tilanteessa ko-horttivaikutuksen osalta sekä kustannuksista eri oletuksilla. Keskeisin epävarmuustekijä lisäpäivä-oikeuden vaikutusten arvioinnissa on vaikutus työttömyyteen verrattuna nykytilaan. Aiemmat ko-kemukset puoltavat sitä, että työttömyyttä alentava vaikutus olisi tässäkin muutoksessa huomatta-van suuri. 57-59-vuotiaita työttömiä olisi nykyisin väestöosuus työttömänä v. 2012 jopa 21 000 henkeä (9,3 %). Tämä oletus on siis tilanne, jossa uudistus ei vaikuttaisi mitään, mikä on täysin epäuskottavaa. Jos työttömyysosuus laskisi kuten aiemmin, olisi väestöosuus 3,1 % eli 7000 henki-löä. Näitä voidaan pitää tietyllä tavoin äärioletuksina. Näiden vaihtoehtojen erotuksen kustannus-vaikutukseksi sosiaali- ja terveysministeriössä on laskettu runsaat 150 M€

Kun otetaan huomioon lisäpäivien alarajan ulottaminen aiempaa lähemmäs normaalia eläkeikää vaikutusta vaimentavana tekijänä, voidaan varovaisesti arvioida, että saavutettaisiin kaksi kolmas-osaa aiemmasta vaikutuksesta, jolloin työttömänä olisi uudistuksen jälkeen 4,7 % ko. ikäryhmistä

eli 10 500 henkilöä. Työttömyys alenisi uudistuksen vaikutuksesta samalla määrällä, 10 500 hengellä, minkä kustannusvaikutus olisi noin 114 M€vuodessa.

3. YHTEENVETO

Laajan rakenteellisen työttömyysturvajärjestelmän ja aktiivisen työvoimapolitiikan uudistuksen ex ante –vaikutusarviointi on vaativaa ja sisältää monia epävarmuustekijöitä. Todennäköiset vaikutusmekanismit voidaan kuitenkin paikallistaa: passiiviturvan keston lyhentäminen ja aktivoinnin lisääminen lyhentävät työttömyysjaksojen kestoja. Edellä on herkkyyksianalyysin tapaan tarkasteltu erilaisia vaihtoehtoja ja niiden aiheuttamia kustannuksia ja säästöjä. Oheiset graafit summeeraavat yhteen keskeisiä aktivointikustannuksia ja työttömyysjaksojen lyhenemisestä koituvia säästöjä. Viime vuosina päättyneen työttömyyden keskimääräisen keston lyheneminen on ollut noin yksi viikko vuodessa. Tässä perusoletuksena pidetään samantasoista, noin yhden viikon kestovaikutusta. Tämä merkitsee tasovaikutusta kussakin suhdannetilanteessa. Tällöin perusoletuksena ollut aktivointitoimien lisääminen saadaan taloudellisesti tasapainoon jo muutaman päivän työttömyyden keston lyhenemisen tuloksena, mikä ilmenee myös oheisten graafien vertailulla. Vaikutusten aikaansaaminen edellyttää myös johdonmukaista työvoimapolitiikkaa, kuten työhön osoitusten käyttöä.

Aktivointitoimien kohdennuksen tulee olla valikoivaa ja todelliseen työnhakijan tilanteeseen ja työmarkkinoiden toimintaan osuvaa, jotta sillä saadaan tuloksia aikaan. Aktivoinnilla on paitsi tekninen työttömyyttä lyhentävä vaikutus, myös varsinainen toimenpiteen vaikuttavuus sen jälkeisenä työllistyvyyden paranemisena.

Mihin arvio uudistuksen viikon työttömyyttä lyhentävästä vaikutuksesta sitten perustuu? Uudistuksen vaikutusmekanismit työttömyyden keston ovat: 1) lisätyn aktivoinnin tekninen työttömyyden katkaiseva vaikutus (toimenpidevaranto siirtyy pois avoimesta työttömyydestä), 2) toimenpiteeseen ”lukittuminen” työnhaun sijasta, 3) toimenpiteen jälkeinen työllistyvyyden paraneminen sekä 4) lisätyn aktivoinnin ”uhkavaikutus” lyhytkestoisessa työttömyydessä ja 5) ansiosidonnaisen työttömyysturvan keston lyhenemisen vaikutus työnhakijoiden käyttäytymiseen, etenkin tarjolla olevan työn vastaanottohalukkuuteen. Vaikutusmekanismit 1-3 ovat pääasiassa välittömiä, staattisia vaikutuksia ja mekanismit 4 ja 5 käyttäytymisvaikutuksia.

Mikäli toteutettavilla toimenpiteillä tai työttömyysturvajärjestelmän muutoksilla ei olisi mitään vaikutusta työllistyvyyteen, työnhakukäyttäytymiseen tai työn vastaanottohalukkuuteen, jäisi koko uudistuksen ainoaksi vaikutukseksi aktiivitoimenpiteiden varantovaikutus, joka olisi 17 800 aloittajan 6 kk kestoisessa aktivoinnissa 8 900 henkilöä. Nykyisellä työttömyyden dynamiikan tasolla tämä vastaisi keskimäärin 2,8 päivää työttömyyden keskimääräisessä kestossa. Tästä seuraisi kuitenkin avoimeen työttömyyteen nähden lisäkustannuksia.

Vaikutukset 2 ja 3 ovat osa toimenpiteen vaikuttavuutta. Tässä voidaan ajatella, että ne eivät vaikuta suoraan avoimeen työttömyyteen, vaan laajaan työttömyyteen, johon sisältyvät myös työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä olevat. Jotta toimenpiteellä olisi työttömyyttä alentavaa vaikuttavuutta, on vaikutuksen 3 oltava suurempi kuin vaikutuksen 2. Lukittuminen hidastaa työllisyysvaikutusten syntyä, mutta ei poista suoraa työttömyyttä alentavaa vaikutusta. Aktivointivirran kiihdyttäminen lisää toimenpiteen jälkeen (6 kk toimenpiteen jälkeen, jos kesto keskimäärin tämä) myös tulovirtaa työttömyyteen. Vuoden 2008 tammi-elokuun sijoittumisseurantojen perusteella toimenpiteen työttömänä aloittaneista on 3 kk sen päättämisen jälkeen noin 40 % uudelleen työttömänä. Välittömästi toimenpiteen jälkeen osuuden täytyy olla suurempi. Se voidaan arvioida 50 %:n tasoiseksi. Virtojen arviointi on kuitenkin varsin monimutkaista, koska lisätty aktivointivirta ei ole täydellinen lisäys,

vaan se voi osin vaihtosuhteen tyyppisesti korvata muuta poistumaa työttömyydestä. Näin vaikutus kokonaistyöttömyyteen ei ole aivan koko aktivoinnin tasoinen. Tulisi myös arvioida millä kestoilla työttömät aloittavat toimenpiteen ja mitä on uudelleen työttömäksi jäävien keskimääräinen työttömyyden kesto.

Edellä esitettyjen vaikutusten lisäksi kannattaa huomata sekin, että toimenpiteiden lisääminen ja tätä koskevan tiedon levittäminen saattaa myös ”houkutellessa” esimerkiksi työvoiman ulkopuolisia työttömiksi, jos he näkevät tässä hyvän mahdollisuuden esimerkiksi uuden ammatin hankkimiseen. Tämä voi olla relevanttia ainakin silloin, jos aktivointia kohdennetaan aivan lyhytkestoiseen työttömyyteen. Toisaalta työttömyys ei kuitenkaan ole nykyiselläänkään välttämätön edellytys työvoimakoulutukseen pääsulle. On mahdollista, että (työvoimapolitiittiseen) koulutukseen hakeudutaan aktiivisemmin matalasuhdanteessa, koska houkuttelevia työtarjouksia on vähemmän. Vastaavasti noususuhdanteessa (ja työvoiman saatavuuden niukentuessa myös ilman varsinaista noususuhdanteita) voi olla, että riittävän houkuttelevia avoimia paikkoja on enemmän, jolloin myös työmarkkinoiden ulkopuolelta hakeudutaan useammin työhön kuin koulutukseen, vaikka tällöinkin koulutus voi olla houkuttelevampi vaihtoehto kuin matalapalkkainen työ.

Koska lisäystä aktivoinnista voi seurata myös negatiivisia kesto vaikutuksia työttömyyteen, arvioidaan tässä varovaisuusperiaatetta noudattaen suora varantovaikutus 2 päivän tasoiseksi. Tämä arvio sisältää sen, että tulovirta työttömyyteen voi kasvaa yli 5 000 jaksoa. Edellä kustannuslaskelmissa aktivoinnin lisäkustannus on ”nettoutettu” suhteessa työttömyyttä alentavaan vaikutukseen, toisin sanoen aktivoinnin mitoitusta peilataan uudistuksen muihin vaikutuksiin. Työttömyyttä alentavina vaikutuksina on kuitenkin otettava tässä huomioon myös aktivointi, koska se alentaa varantovaikutuksena avointa työttömyyttä.

Aktivoinnin uhkavaikutuksen osuus lyhytkestoisessa työttömyyden voidaan arvioida yhden päivän tasoiseksi. Vaikutus toteutuu niin, että pitkäkestoisen aktivointitoimenpiteen tarjouksen ollessa realistinen, osa työnhakijoista hyväksyy todellisen työtarjouksen ennemmin kuin lähtee toimenpiteeseen. Työttömyys laskee tämän vaikutuksesta keskimäärin noin 3 100 henkeä vuodessa.

Suurin vaikutus toteutuu työttömyysturvajärjestelmään tehtävien uudistusten aiheuttamien käyttäytymismuutosten seurauksena. Ansiopäivärahalla oleville, joiden työttömyys uhkaa alkaa pitkittymään, muodostaa vuoden työttömyyden kohdalla oleva siirtyminen työmarkkinatuella voimakkaan kannusteen / uhkan hakeutua työhön tai aktivointitoimenpiteeseen. Erityisesti järjestelmämuutoksen vaikutus koetaan voimakkaana työmarkkinoilla jo jonkin aikaa olleiden henkilöiden piirissä. Ansiopäivärahaetuuden piirissä olon enimmäiskeston lyhentäminen merkitsee sitä, että työttömyyden ja työnhaun suhteellinen edullisuus muihin toimintoihin nähden vähenee. Tällöin työnteon edullisuus myös keskipalkkaa pienemmillä tulotasoilla kasvaa. Myös työmarkkinoiden ulkopuolelle tai muille etuuksille siirtymisen suhteellinen edullisuus kasvaa. Uudistus voi siten auttaa kysynnän ja tarjonnan kohtaannon parantamisessa ja auttaa vaikeasti täytettävien työpaikkojen täyttämistä. Työmarkkinoille tuleviin nuoriin uudistuksella ei ole todennäköisesti keskimäärin suurta vaikutusta, koska he ottavat järjestelmän reunaehdot ulkoa annettuina toimintapuitteina ilman vertailua aiemmin vallinneeseen tilaan ja sitä paitsi heidän työttömyysjaksonsa ovat muutenkin yleensä varsin lyhyitä. Tämä johtaa myös siihen, että uudistuksen käyttäytymismuutoksen kautta toteutuva vaikutus ei voi kestää loputtomiin, vaan se alkaa hitaasti sulaa vähäisemmäksi uusien kohorttien tullessa työmarkkinoille ja vanhojen poistuessa. Kun siihen, että puolet työvoimasta vaihtuu, kuluu yli 10 vuotta (jos 50 000 – 60 000 sekä tulee että poistuu vuosittain), voidaan arvioida uudistuksen vaikutusten kuitenkin olevan luonteeltaan pitkäkestoisia. Käyttäytymismuutokset koskevat kaikkia vuoden työttömyysjaksoja eli noin 800 000 jaksoa. Työttömyyden arvioidaan käyttäytymismuutosten vaikutuksesta laskevan noin 9 300 henkilöä vuodessa.

Työttömyyden alenemisen kokonaisvaikutusten arviointi:

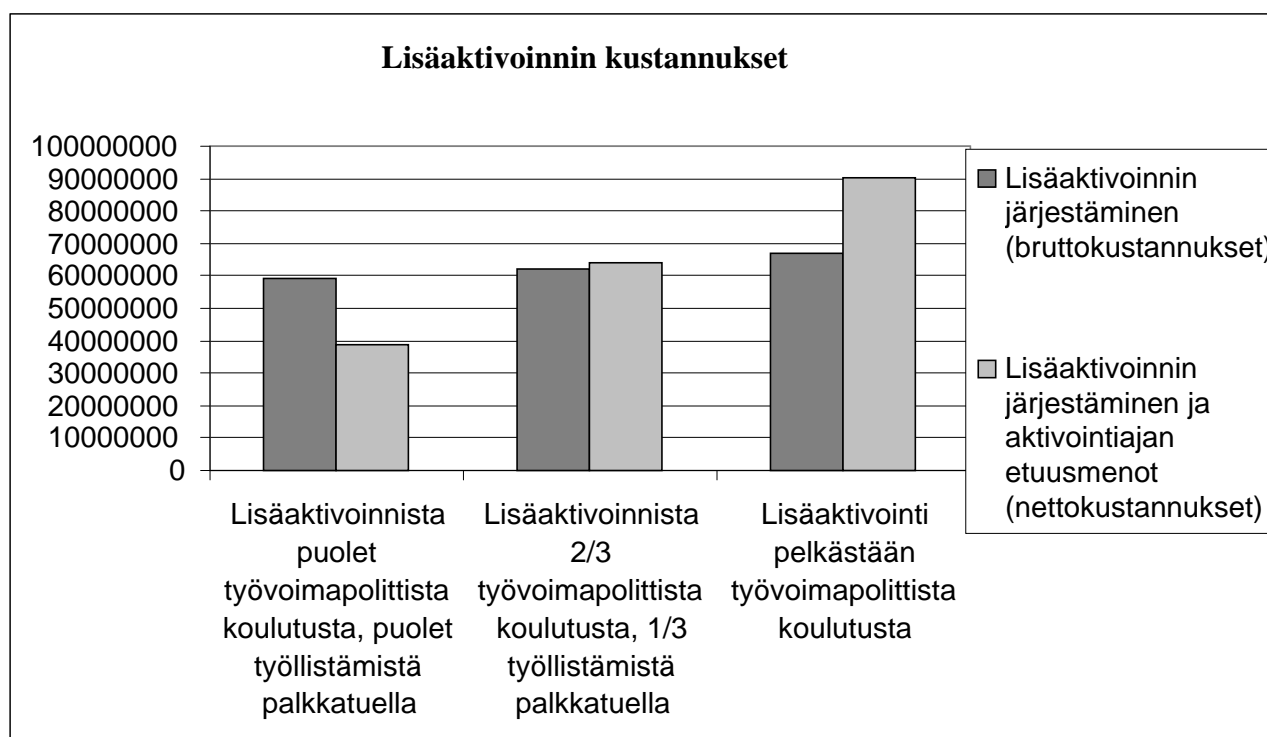
(aktivoinnin suora varantovaikutus 8 900 henkeä) + (työttömyyden tulovirran kasvu – 2500 henkeä) + (aktivoinnin uhkavaikutus 3 100 henkeä) + (käyttäytymismuutosten kautta toteutuva vaikutus 9 300 henkeä) = 18 800 henkeä. Tämä vastaa nykytilanteessa keskimäärin 6,1 päivän kestovaikutusta.

Varovaisuusperiaatetta noudattaen kokonaisvaikutus voidaan arvioida noin viikon tasoiseksi. Tämä sisältää esimerkiksi sen, että epävarmin komponentti, aktivoinnin uhkavaikutus, voisi olla nollan tasoinen.

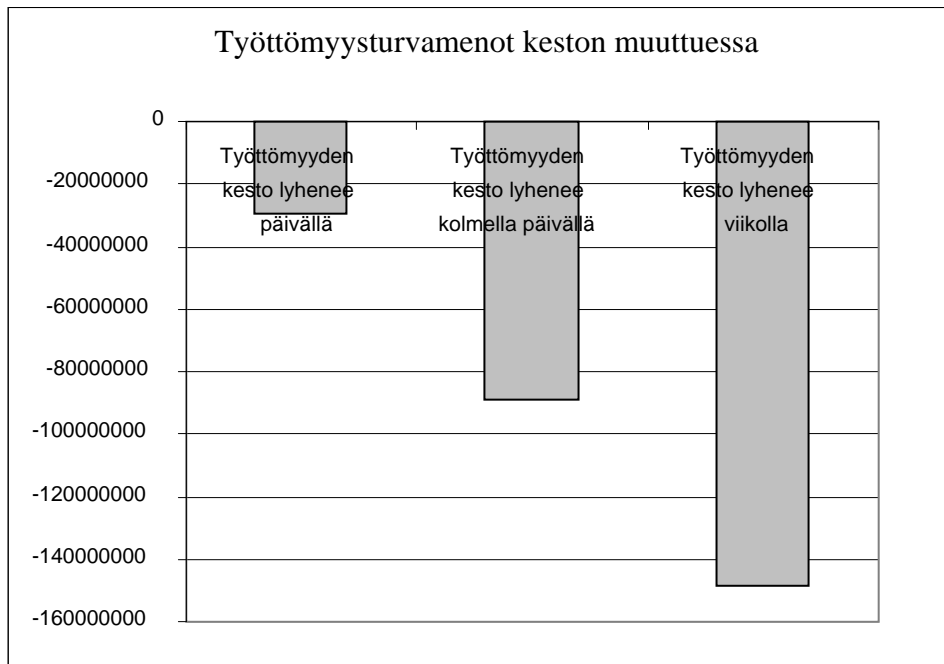
Lisäpäivä uudistuksen vaikutuksesta työttömyys alenisi arviolta edellä esitetyn lisäksi 10 500 hengellä, mikä vastaa nykytilanteessa keskimäärin 4,2 päivän kestoa lyhentävää vaikutusta.

Tässä muistiossa käsitellyt uudistusehdotukset voisivat lyhentää työttömyyden kestoa yhteensä keskimäärin nykyydynamiikalla noin kymmenellä päivällä eli 29 300 hengellä. Tämän valtiontaloudellinen vaikutus on noin 200 miljoonaa euroa.

Kuvio 8. Lisäaktivoinnin brutto- ja nettokustannukset eri toimenpidejakaumilla



Kuvio 9. Työttömyysturvamenojen kustannusten muutokset eri työttömyyden keston muutosvaihtoehdoilla



LÄHTEET

Aho, S. (2008). Työttömyyden pitkän aikavälin dynamiikka ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistaminen. Työpoliittinen aikakauskirja 4/2008, työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki

Aho, S. – Koponen H. (2008). Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistaminen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys 24/2008, Helsinki

Aho, S. – Virjo, I. – Tyni - Koponen H. (2005). Työttömät ja palvelutarve, työpoliittinen tutkimus 271, työministeriö, Helsinki

Bennmarker, H. – Carling, K. – Holmlund., B. (2007) Do benefit hikes damage job finding? Evidence from Swedish unemployment insurance reforms. Labour 21 (1)

Black D.A – Smith J.A. – Berger M.C. – Noel B. J. (2003). Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Evidence from Random Assignment in the UI system, The American Economic Review, 93 (4), 1313-1327

Ehrenberg, Ronald G. - Smith, Robert S. (1985) Modern Labor Economics, Glenview, Illinois

Geerdsen, L.P. (2006). Is there a Threat Effect of Active Labour Market Programmes? A Study of ALMP in the Danish UI System, Economic Journal, 116, 738-750

Graversen, B. K. (2008): From Unemployment to Work: Early Activation Can Be Very Effective. Teoksessa Ilmakunnas S. - Junka T. - Uusitalo R. (toim.): Vaikuttavaa tutkimusta. VATT-julkaisuja 47, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

- Haataja, A. (2007) Soviteltu työttömyysetuus: Taustaa ja nykytilanne. VATT-keskustelualoitteita 430, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki
- Haataja, A. – Korkeamäki, O. (2007) Soviteltu työttömyysetuus: Kohdentuminen ja toimeentulo. VATT-keskustelualoitteita 431, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki
- Honkanen, P. – Jäntti, M. – Pirttilä, J. (2007). Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995-2004. teoksessa: Rekrytointiongelmien, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007, Helsinki
- Hämäläinen K. – Tuomala J. (2006). Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi. Työpolitiittinen tutkimus 315, työministeriö, Helsinki
- Karisalmi, S. – Tuominen, E. – Kaliva, K. (2008). Eläkeaikomukset ja eläkkeellesiirtyminen. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2008:2, Helsinki
- Kiander, J. – Kosonen, T. (2006). Työn verotus – muutokset ja niiden vaikutukset. Teoksessa: Kasvumallin muutos ja veropolitiikan haasteet (toim. Hjerpe – Kari – Kiander), VATT-julkaisuja 44, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki
- Korkeamäki, O. - Rauhanen, T. - Räisänen, H. – Viitamäki, H. (2007). Verotuksen työllisyysvaikutukset. Valtiovarainministeriön liikkumavara-selvityksen liite. Osoitteessa www.vm.fi
- Kuhn, P. – Riddell, C. (2007) The long-term effects of unemployment insurance – evidence from New Brunswick and Maine, 1940-1991
<http://www.econ.ucsb.edu/~pkuhn/Research%20Papers/NBMaine.pdf>
- Kyyrä, T. (1999). Post-unemployment wages and economic incentives to exit from unemployment. VATT-tutkimuksia 56, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki
- Kyyrä, T. – Wilke R. (2006) Reduction in the Long-Term Unemployment of the Elderly: A Success Story from Finland Revised. VATT Discussion Papers 396, Government Institute for Economic Research, Helsinki
- Laine, V. – Uusitalo, R. (2001). Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. VATT-tutkimuksia 74, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki
- Layrd, R.- Nickell, S. - Jackman, R. (2005): Unemployment. Oxford University Press.
- OECD (2006) Employment Outlook, Paris
- Ollikainen, V. (2006) Gender differences in unemployment in Finland. Jyväskylä studies on business and economics 51, University of Jyväskylä, Jyväskylä
- Parpo, A. (2004). Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulonjako. Tutkimuksia 140, STAKES, Helsinki
- Rantala J. (2008). Varhainen eläkkeelle siirtyminen. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2008:1, Helsinki

Romppanen, A. – Rantala J. (2003). Ikääntyneet työmarkkinoilla. VATT-keskustelualoitteita 311, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki

Rosholm M. – Svarer M. (2008). The Threat Effect of Active Labour Market Programmes, *Scandinavian Journal of Economics*, 110 (2), 385-401

Räisänen, H. (2006) Recent labour market developments – an overview. Teoksessa: Reconciling labour flexibility with social cohesion – ideas for political action. Trends in social cohesion No 16, Council of Europe Publishing, Strasbourg

Räisänen, H. (2007) Työvoimapolitiikan tavoitteista ja niihin vaikuttavista tekijöistä. TM analyseja 3/2007, työministeriö, www.mol.fi

Schmid, G. – Reissert, B. (1996) Unemployment Compensation and Labour Market Transitions. Teoksessa: International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham

Sherk, J. – Tyrrell, P. (2008) Unemployment insurance does not stimulate the economy. The Heritage Foundation 18.1.2008, osoitteessa www.heritage.org/Research/Economy/wm1777.cfm

Sihto, M. (1998) Työmarkkinatuen muutos – kannustiko se nuoria opiskelemaan? Työpoliittinen aikakauskirja 2/1998, työministeriö

Sinko, P. (2003). Työn verotus ja työvoiman kysyntä Suomessa vuosina 1997-2001. teoksessa: verokilpailu ja Suomen verojärjestelmä (toim. Hjerppe – Kari – Kiander – Poutvaara), WSOY, Vantaa

Sollo, A. (2008). Ennuste lisäpäivien päivärahoista. Sata-komitealle laadittu julkaisematon muistio, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

Talouden rakenteet 2007 (2007). Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki

TEM:n lyhyen aikavälin talous- ja työmarkkinaennuste, syksy 2008; Ilkka Nio – Kai Torvi – Mika Tuomaala: TEM-analyseja 8/2008, osoitteessa www.tem.fi

Tuomaala, M. (2007) Työmarkkinatuen aktivointiuidistuksen toteutuminen vuonna 2006. TM analyseja 1/2007, työministeriö, www.mol.fi

Tuomala, J. – Hämäläinen, K. (2008). Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutus työttömien työllistymiseen ja aktivointitoimiin osallistumiseen. Teoksessa: Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita? (toim. Ilmakunnas S. – Junka T. – Uusitalo R.), Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki

Uusitalo, R. (2005) Työttömyysturvan lyhyt historia. Teoksessa: Työttömyys – taloustieteellisiä puheenvuoroja, Palkansaajien tutkimuslaitos, Helsinki

Uusitalo, R. – Moisala, J. (2003) Alentaisiko työttömyyskorvausten porrastaminen työttömyyttä? Työpoliittinen aikakauskirja 3/2003, työministeriö

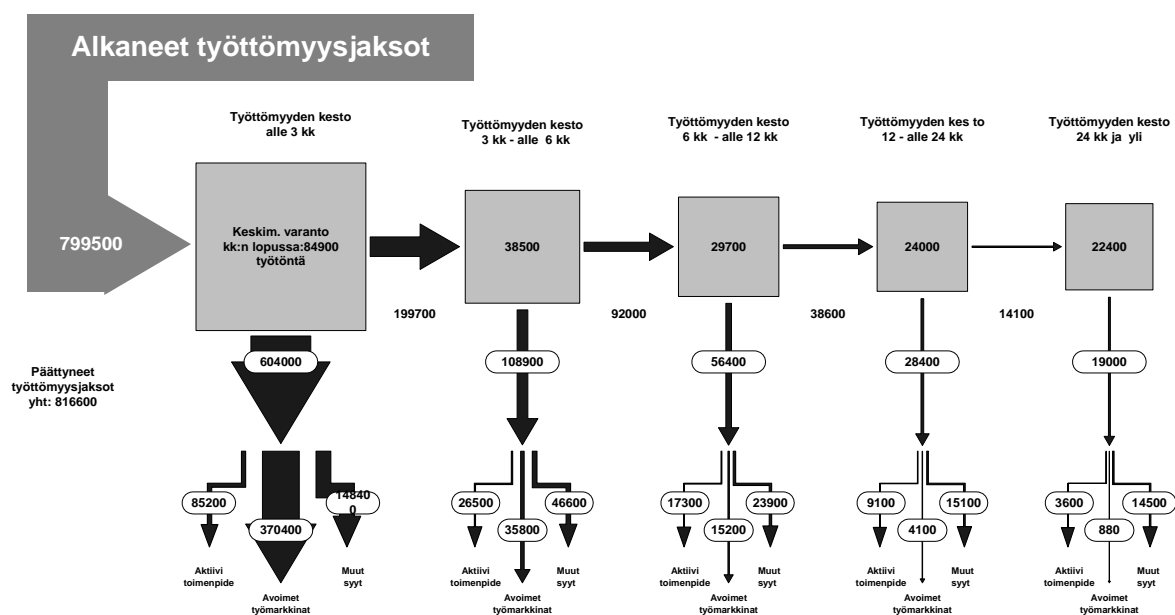
Viitamäki, H. (1995). Vähimmäis- ja ansioturva vuonna 1995, VATT-tutkimuksia 28, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki

Wenger, J.B. (2003) The effect of unemployment insurance eligibility on employment in nonstandard work arrangements, working paper 269, Economic Policy Institute, http://www.epi.org/workingpapers/epi_wp269.pdf

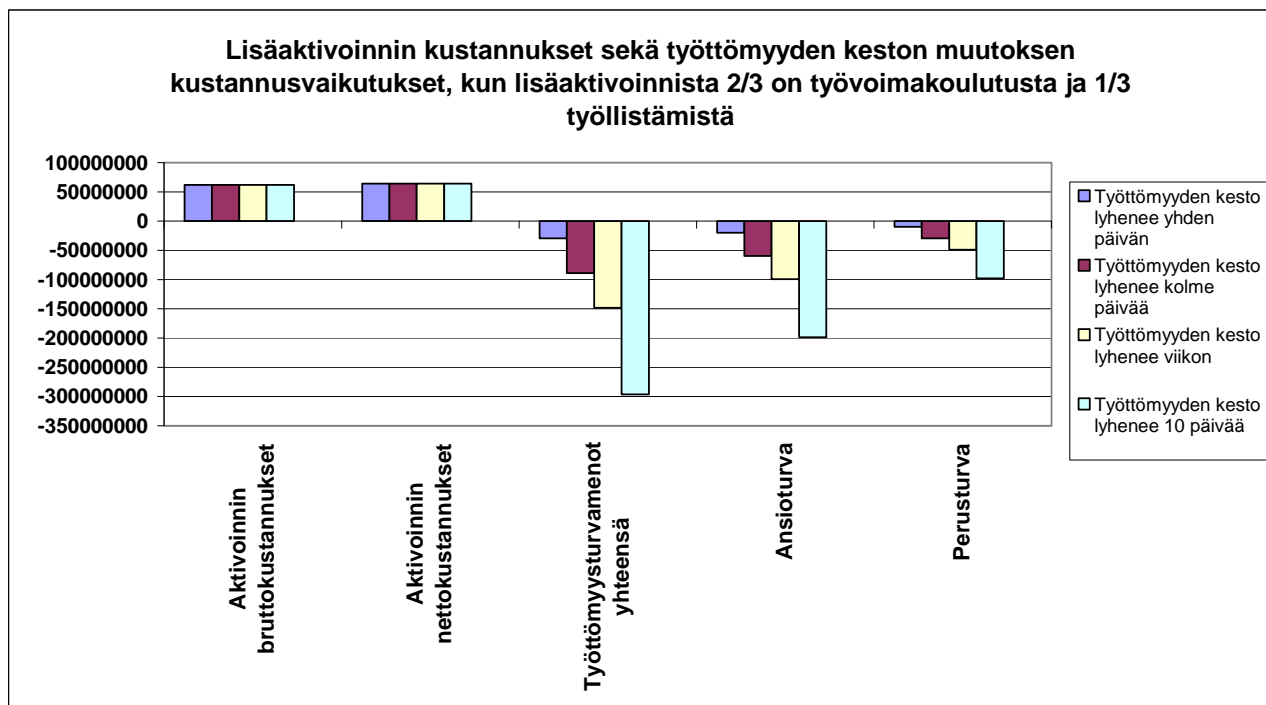
LIITTEET

Liite 1: Työttömyyden virta-varanto –kaavio kesäkuu 2007-kesäkuu 2008

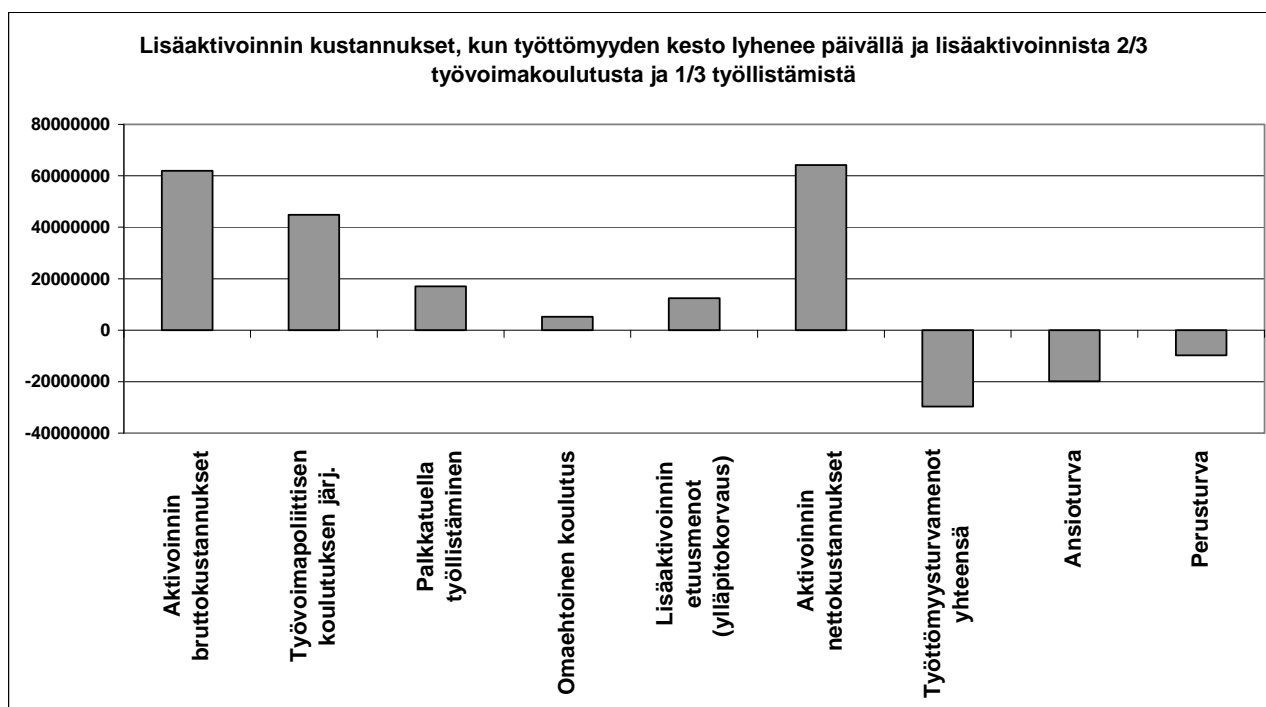
**SUOMEN
VIRRAT ERI KESTOISEEN TYÖTTÖMYYTEEN JA TYÖTTÖMYYDESTÄ ULOS
AIKAVÄLILLÄ 06/2007 - 06/2008**



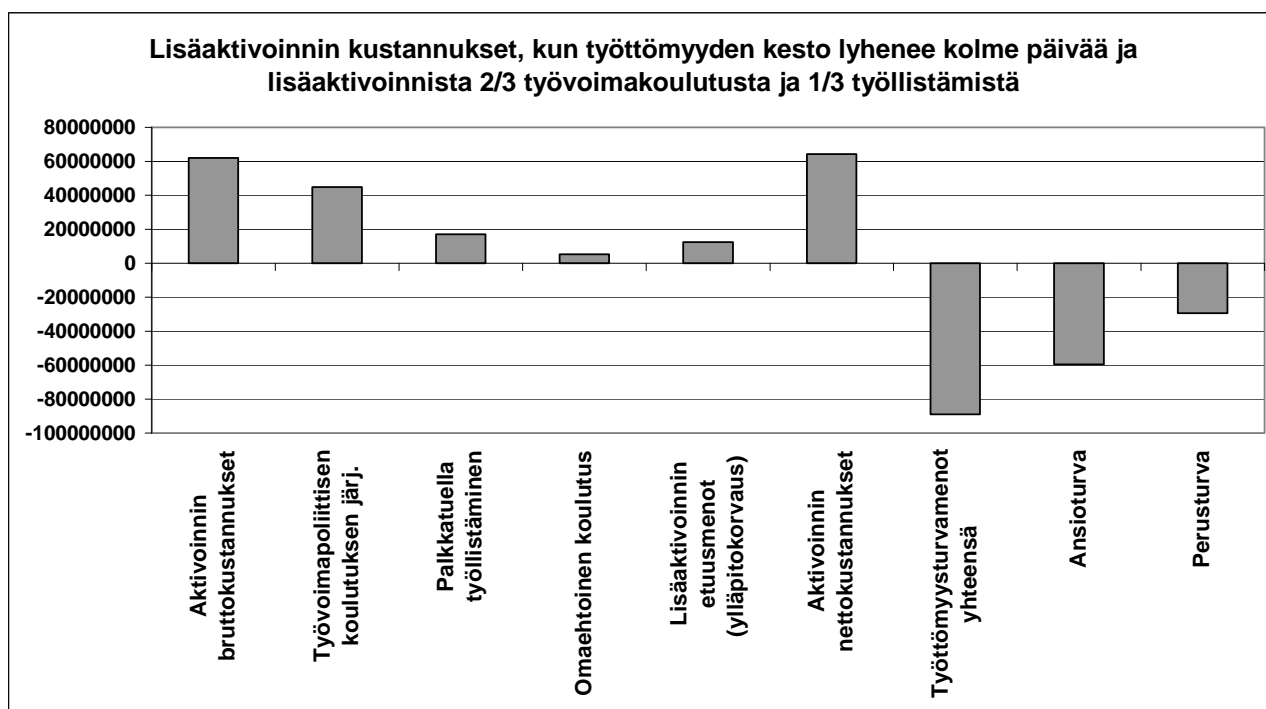
Liite 2. Lisäaktivoinnin kustannukset, kun aktivoinnista 2/3 työvoimapolitiittista koulutusta ja 1/3 palkkatuella työllistämistä.



Liite 3: Lisäaktivoinnin ja työttömyysturvan kustannukset menolajeittain työttömyyden keston lyhentyessä yhden päivän



**Liite 4: Lisäaktivoinnin ja työttömyysturvan kustannukset menolajeittain työttömyyden kes-
ton lyhentyessä kolme päivää**



**Liite 5: Lisäaktivoinnin ja työttömyysturvan kustannukset menolajeittain työttömyyden kes-
ton lyhentyessä yhden viikon**

